



COMISIÓN EUROPEA

LIBRO VERDE

**LA CONTRATACIÓN PÚBLICA
EN LA UNIÓN EUROPEA:**

REFLEXIONES PARA EL FUTURO

LIBRO VERDE

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA UNIÓN EUROPEA:

REFLEXIONES PARA EL FUTURO

**Comunicación adoptada por la Comisión
el 27 de Noviembre de 1996, a propuesta del Señor MONTI**

(versión no revisada)

Resumen

1. Una política efectiva de contratación pública es fundamental para que el mercado interior alcance sus objetivos: generar crecimiento sostenido a largo plazo, crear empleo, favorecer el desarrollo de empresas capaces de explotar las posibilidades ofrecidas por el mayor mercado integrado del mundo y de afrontar eficazmente la competitividad en los mercados globales y permitir que el contribuyente y los usuarios obtengan servicios públicos de mejor calidad a menor costo. Las autoridades públicas y las empresas de servicios públicos de la Unión Europea gastan cada año unos 720.000 millones de ecus en bienes y servicios; es decir, casi 2000 ecus por ciudadano. En vista de este volumen de gasto, la utilización de sistemas de compras eficaces puede acarrear un ahorro importante tanto a las autoridades públicas como a los contribuyentes. Estas consideraciones son particularmente interesantes en el marco de ahorro presupuestario exigido por los criterios de convergencia de Maastricht. Una política mas abierta de la contratación pública implica además otras muchas ventajas, quizás menos evidentes. En efecto, los procedimientos de contratación justos, transparentes y no discriminatorios, así como la posibilidad de que los contratistas puedan defender sus derechos ante los tribunales nacionales, reducen el riesgo de fraude y corrupción en las administraciones.
2. Los objetivos fundamentales de la política de contratación pública de la Unión son: la creación de las condiciones de competencia necesarias para que no haya discriminación en la adjudicación de contratos, la utilización racional del dinero publico a través de la selección de la mejor oferta presentada, el acceso de los suministradores a un mercado interior que ofrece oportunidades importantes y el refuerzo de la competitividad de las empresas europeas.
3. En lo que se refiere a los efectos de ésta política, se han obtenido ya resultados satisfactorios en cuanto a la transparencia de la contratación pública. Sin embargo, existen aún dos problemas importantes: La incorporación parcial e incompleta de las directivas de contratación pública por los Estados miembros y el débil impacto económico de esta política que demuestra que los resultados obtenidos en términos de convergencia de precios, crecimiento del flujo comercial transnacional y aumento del numero de contratistas no está aún a la altura de los beneficios esperados.
4. Para mejorar la situación en estos dos puntos, la Comisión presenta un Libro Verde destinado a servir de marco para un gran debate sobre la contratación pública en la Unión Europea. El libro desarrolla la reflexión inicial de la Comisión sobre una serie de cuestiones fundamentales e invita a todas las partes interesadas (Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, organizaciones profesionales, poderes adjudicadores, empresarios y consumidores) a presentar su punto de vista por escrito hasta el 31 de Marzo de 1997. A la vista de esta consulta escrita, la Comisión decidirá sobre la organización de una audición con las partes interesadas. La Comisión elaborará una comunicación sobre contratación pública basada en las contribuciones recibidas.
5. Los temas abordados en los capítulos de este libro son:
 - Objetivos de la política de contratación pública de la Unión y sus efectos hasta hoy,

- Incorporación y aplicación de la legislación,
- Mejora del acceso a la contratación pública gracias a la información, la formación y al desarrollo de sistemas electrónicos de adjudicación de contratos,
- Formas de conjugar la política de contratación pública con las otras políticas comunitarias; en particular: pequeña y mediana empresa (PYME), normalización, redes transeuropeas, Fondos de Cohesión y Estructurales, contratos adjudicados por las instituciones comunitarias o financiados con fondos comunitarios, aspectos sociales, medio ambiente, defensa y, por último,
- Acceso a los contratos en otros países.

Cada uno de estos capítulos está precedido por un resumen y se termina con una serie de preguntas.

6. Ya está en vigor el marco legislativo en materia de contratación pública. Es necesario conceder un período de estabilidad a este marco, por lo que no está prevista la modificación de sus principios. Es obvio que esto no significa una renuncia de la Comisión a su derecho de iniciativa. En lo referente al marco legislativo, es importante redoblar los esfuerzos para incorporar las directivas en los Estados miembros y para que las reglas sean efectivamente aplicadas por los poderes adjudicadores. Este Libro Verde contiene una lista de problemas de aplicación de la legislación y propone posibles soluciones para ser discutidas con las partes interesadas (véase el capítulo 3).
7. Los poderes adjudicadores y los contratistas deben aprovechar las posibilidades que ofrece este marco legislativo y sacar el máximo de ventajas. Sin embargo, se observa que muchos poderes adjudicadores parecen no conocer en detalle sus obligaciones legales y que los contratistas, particularmente las PYME, parecen ignorar el potencial de este mercado. Justamente a este nivel deben actuar la información y la formación. En un futuro próximo, los sistemas electrónicos deberán jugar un papel esencial en la mejora de la transparencia y facilidad de acceso a la contratación pública (véase el capítulo 4).
8. La política de contratación pública tiene una incidencia positiva sobre otras políticas comunitarias (véase el capítulo 5).
 - Al hacer más transparente la contratación pública se abren nuevas oportunidades a las PYME; sin embargo, estas empresas tienen aún dificultades para acceder a los contratos públicos. El Libro Verde presenta medidas que podrían mejorar esta situación.
 - En el campo de la normalización, se debe intensificar los esfuerzos en coordinación con las empresas para que los organismos de normalización produzcan normas europeas que se puedan utilizar en los pliegos de prescripciones técnicas y que permitan una apertura efectiva de la contratación pública.

- La financiación mixta de las redes transeuropeas por los sectores público y privado se ve facilitada por los procedimientos previstos en las directivas que garantizan una rentabilidad aceptable a los inversores.
 - La aplicación correcta de las reglas comunitarias permite también que se utilicen más eficazmente los recursos comunitarios (Fondos Estructurales y regionales, contratos realizados por las instituciones comunitarias o financiados con sus recursos).
 - La reglamentación sobre contratación pública puede igualmente contribuir a cumplir los objetivos de la política social y del medio ambiente.
 - En este Libro Verde, la Comisión anuncia que acogerá favorablemente cualquier iniciativa orientada a reforzar la competencia en el mercado de la defensa y mejorar, al mismo tiempo, la competitividad de nuestra industria.
9. La entrada en vigor del nuevo Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la Organización Mundial del Comercio abre nuevos mercados en países terceros a las empresas de la Unión. La mundialización de los mercados públicos está en buena vía. Las empresas europeas deben aceptar el desafío con resolución. Frente a la competencia encarnizada, el éxito estará condicionado por la innovación y la visión internacional del reto. El Libro Verde invita a todas las partes interesadas a suministrar información sobre los problemas planteados en relación con estos mercados. En este contexto de apertura, es importante ayudar a los países asociados de Europa Central y Oriental así como a los de la cuenca mediterránea a desarrollar sus prácticas en materia de contratación pública (véase el capítulo 6).

ÍNDICE

- 1. INTRODUCCIÓN**

- 2 CONTEXTO DEL DEBATE**
 - I. Objetivos de la política de contratación pública de la Unión**
 - II. Efectos hasta el presente**
 - III. Preguntas**

- 3. APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIAS**
 - I. Introducción**
 - II. Obligación de incorporar las directivas en el ordenamiento jurídico nacional**
 - III. Obligación de aplicar correctamente el derecho de la contratación pública**
 - A. Problemas de aplicación incorrecta de las directivas**
 - a) Definiciones de base contenidas en las directivas**
 - b) Recurso excesivo al procedimiento negociado**
 - c) Insuficiente calidad de los anuncios**
 - d) Recurso excesivo al procedimiento acelerado y plazos de participación demasiado cortos**
 - e) Criterios de selección y adjudicación**
 - B. Problemas vinculados a situaciones que no se incluyen en el ámbito de aplicación de las directivas**
 - a) Concesiones y contratos similares**
 - b) Contratos públicos inferiores a los umbrales previstos en las directivas**
 - c) Modificación de las condiciones durante los procedimientos**
 - C. Conclusiones preliminares**

IV. Control de la aplicación del derecho de la contratación pública

- A. Directivas de recursos**
- B. Sanciones apropiadas**
- C. Denuncias**
 - a) A escala comunitaria**
 - b) A escala nacional**
- D. Otras maneras de resolver conflictos**
 - a) Certificación**
 - b) Conciliación**

V Preguntas

4. MEJORAR EL ACCESO A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: SEGUIMIENTO DE LOS CONTRATOS, INFORMACIÓN, FORMACIÓN Y PROCEDIMIENTOS ELECTRÓNICOS

- I. Seguimiento de la contratación pública**
- II. Información**
 - a) Un marco jurídico más inteligible**
 - b) Difusión de los anuncios**
- III. Formación**
- IV. Procedimientos electrónicos de adjudicación de contratos**
 - a) Situación actual**
 - b) Notificación electrónica**
 - c) Difusión electrónica**
 - d) Sistema de adjudicación de contratos enteramente electrónico**
 - e) Experiencias fuera de la Unión Europea**
 - f) Conclusión**
- V. Preguntas**

5. CONTRATACIÓN PÚBLICA Y OTRAS POLÍTICAS COMUNITARIAS

I. PYME

II. Normalización

III. Redes transeuropeas (RTE) y transportes en particular

a) Fase previa a la licitación

b) Concesiones otorgadas a grupos de empresas

c) Utilización del procedimiento negociado

IV. Contratos con fondos de la Unión

a) Fondos Estructurales y de Cohesión

b) Licitaciones convocadas por las Instituciones europeas o financiadas con recursos comunitarios

V. Contratación pública y aspectos sociales

VI. Contratación pública y medio ambiente

VII. Contratación pública en el sector de la defensa

VIII. Contratación pública y política de los consumidores

IX. Preguntas

6. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN TERCEROS PAÍSES

I. Acceso a los contratos a escala mundial; una nueva baza para Europa

II. Sentar las bases de una apertura de la contratación en los países de Europa central y oriental y en los países mediterráneos

III. Preguntas

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Una política eficaz en materia de contratos públicos es vital para el éxito del mercado interior en todos sus aspectos. En la Unión Europea, las administraciones dedican unos 720 000 millones de ecus anuales a adquirir bienes y servicios, lo que representa el 11% del producto interior bruto de la Unión. Con la implantación del marco jurídico comunitario de contratación pública, es importante iniciar un proceso de reflexión sobre la mejor forma de aprovechar todas sus posibilidades, para seguidamente someter la materia a debate entre los Estados miembros, el Parlamento Europeo, las entidades y poderes adjudicadores —cuya contribución es esencial—, y las propias empresas.

1.2 La Unión Europea ha avanzado ya mucho en la puesta en marcha de su política de contratación pública. Así, ya se ha creado el marco normativo destinado a abrir estos contratos a la competencia, y los Estados miembros lo están incorporando a sus ordenamientos jurídicos nacionales; por su parte, los diversos operadores van adaptándose gradualmente a la nueva situación. Tal marco seguirá siendo un factor de transformación de las prácticas nacionales tradicionales en materia de adquisiciones, contribuyendo así a la creación de un entorno propicio al desarrollo económico en toda Europa. La contratación pública está más abierta a la competencia que nunca; un mayor acceso a las licitaciones de otros países, dentro y fuera de la Unión, ofrece ahora nuevas y considerables zonas de ventas.

1.3 Nuestra política de contratos públicos abre posibilidades nuevas, pero también plantea un desafío formidable. La implantación de nuevas normas supone un esfuerzo de adaptación de los métodos tradicionales de trabajo. Para las entidades y poderes adjudicadores, el cambio obliga a prever, desde el inicio, la negociación con nuevas empresas, con frecuencia de otro Estado miembro. Para las empresas, el cambio significa exponerse a la competencia creciente, aventurarse en nuevos mercados y, a toda costa, seguir siendo competitivo a nivel internacional. También los Gobiernos de los Estados miembros se enfrentan a un reto tangible: en su calidad de principales compradores, deben respetar las normas, son responsables de la transparencia del sistema y están obligados a garantizar la incorporación de las directivas en su legislación nacional, respetando sus compromisos políticos.

1.4 Ha llegado el momento de revisar lo conseguido y lo que aún nos queda por hacer: estamos en plena transformación. Gracias a la adopción de directivas comunitarias en la materia y a su incorporación, aunque sea parcial, y gracias también a la acción de la Comisión encaminada al respeto de los derechos que se derivan de aquéllas, se están sentando las bases de una política de compras eficaz. Se trata, sin embargo, de un proceso difícil y a veces doloroso, especialmente donde antes reinaban las relaciones basadas en costumbres, vínculos privilegiados y preferencias nacionales. Se están abandonando prácticas adquisitivas muy arraigadas pero ineficaces; algunos organismos compradores han podido comprobar ya que aplicando las normas comunitarias se obtiene la mayor calidad al mejor precio posible. Comienza a abrirse la contratación pública de otros Estados miembros, se intensifica la competencia, y nuestras empresas están cada vez mejor preparadas para enfrentarse a los retos internacionales. Sin embargo, aún queda camino por recorrer hasta llegar al aprovechamiento pleno de nuestra política de contratación pública.

1.5 Indudablemente, el éxito de todo este proceso depende en primer lugar de los organismos compradores y de las empresas, independientemente de su tamaño. Sin embargo, la Comisión y los Estados miembros también tienen una importante función: deben cooperar a la creación de unas condiciones que garanticen tanto el buen funcionamiento de la competencia en la contratación pública como la prosperidad de nuestras empresas. Si no se eliminan los obstáculos al suministro transfronterizo de bienes y servicios, estas favorables circunstancias no dejarán sentir plenamente sus efectos sobre el crecimiento económico, y en última instancia sobre el empleo. De esta manera el buen funcionamiento del mercado interior en el ámbito de la contratación pública entronca con el actual debate sobre un Pacto de confianza para el empleo.

1.6 El presente Libro Verde se propone sentar las bases de un amplio debate. En los capítulos siguientes se expondrán los fundamentos de la reflexión inicial de la Comisión en torno a varias cuestiones esenciales para la política presente y futura de contratación pública de la Comunidad. Se abordará la incorporación y aplicación efectiva de la legislación, las posibilidades de mejorar el acceso al mercado mediante la información, formación y desarrollo de procedimientos informatizados de adjudicación de contratos; se tratará asimismo la manera de conjugar la correcta aplicación del derecho de contratación pública con el resto de las políticas comunitarias, sobre todo con respecto a la pequeña y mediana empresa (PYME), redes transeuropeas (RTE), normalización, Fondos de Cohesión y Estructurales, contratos adjudicados por las instituciones europeas o financiados con fondos comunitarios, ámbitos social y medioambiental y consumidores; por último, nos ocuparemos del acceso a los contratos públicos de otros países. Para facilitar la tarea del lector se incluye al principio y al final de cada capítulo, respectivamente, un breve resumen y una lista de las principales cuestiones que se plantean.

1.7 La Comisión desearía recibir las opiniones de todos los interesados (Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, asociaciones profesionales, entidades y poderes adjudicadores, empresas, consumidores). Las respuestas al conjunto o a parte de las cuestiones planteadas en el presente Libro Verde deben enviarse por escrito, antes del 31.3.1997, a la siguiente dirección:

a la atención del
Director General - DG XV
Mercado interior y servicios financieros
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruselas
Telefax: (+32 2) 295.65.00
Correo electrónico: John.MOGG@DG15.cec.be

Tras esta fase de consultas escritas, la Comisión decidirá sobre la conveniencia de organizar una audiencia con las partes interesadas.

1.8 Sobre la base de las colaboraciones al Libro Verde, al tiempo que sobre la base del análisis y las reflexiones sobre contratación pública suscitadas por la Comunicación sobre el impacto y la eficacia del mercado interior¹ la Comisión elaborará una comunicación específica sobre la contratación pública. Dicha comunicación, que expondrá un programa de actuación, definirá las medidas necesarias para aumentar la eficacia del marco normativo y para conseguir los objetivos de la política comunitaria de contratación pública.

1 Documento COM (96)520

2. CONTEXTO DEL DEBATE

El objeto de la política de contratación pública de la Unión es establecer en el sector una competencia leal y abierta, que permita a las empresas sacar plenamente partido del Mercado único, y a las entidades adjudicadoras elegir libremente entre ofertas más competitivas y numerosas. Ya se ha establecido la legislación comunitaria de base necesaria para alcanzar tales objetivos; este marco normativo representa un equilibrado balance entre los imperativos de seguridad jurídica y flexibilidad. Por cuanto hace a la transparencia, se han obtenido ya resultados muy alentadores; en cambio, los datos disponibles sobre impacto económico son menos positivos, y demuestran que la legislación vigente sigue experimentando problemas de eficacia en la práctica, a pesar de que se observan algunos avances positivos.

I. Objetivos de la política de contratación pública de la Unión

2.1 Las normas comunitarias de apertura de contratos públicos tienen su fundamento jurídico en el Tratado; en particular, en aquellas disposiciones que garantizan la libre circulación de productos, servicios y capitales, las que establecen los principios fundamentales (igualdad de trato, transparencia y reconocimiento mutuo) y las que prohíben toda discriminación por razón de nacionalidad. Para dotar de mayor eficacia a estas disposiciones fundamentales del Tratado, era necesaria la creación de un pormenorizado derecho derivado, adoptado en forma de directivas; estos actos rigen la adjudicación de contratos públicos de obras, suministros y servicios por parte de los poderes adjudicadores (sectores clásicos) y por parte de las entidades de los sectores del agua, energía, transportes y telecomunicaciones (sectores especiales). En las directivas se establecen también los medios de recurso para las empresas (para más información, véase el Anexo 1).

2.2 Antes de la creación del actual marco normativo comunitario, en los Estados miembros las adquisiciones públicas se concentraban, por lo general, en el mercado nacional. Los proveedores nacionales recibían a veces un grado elevado de protección; se les atribuía una importante proporción de los contratos públicos, las más de las veces obviando en gran medida los criterios de relación entre calidad y precio. En tales condiciones, los proveedores nacionales del sector público tenían escasos incentivos para mejorar su competitividad: con demasiada frecuencia, las políticas de compra no se basaban lo suficiente en consideraciones comerciales, de manera que el contribuyente/consumidor pagaba —probablemente sin saberlo— los costes excesivos y la ineficiencia resultantes de estas prácticas.

2.3 En este contexto se inserta la acción comunitaria en el ámbito de la contratación pública, que sigue teniendo los mismos objetivos fundamentales: crear las condiciones de competencia necesarias para que los contratos públicos se adjudiquen sin discriminación, conseguir una utilización racional del erario público mediante la elección de la mejor oferta, facilitar a las empresas el acceso a un mercado único que ofrezca extensas zonas de ventas, y reforzar la competitividad de las empresas europeas como resultado de todo el proceso. Una eficaz política europea de contratación pública es esencial para que el mercado único genere un crecimiento sostenido a largo plazo y cree empleo, fomente el

desarrollo de empresas capacitadas para aprovechar las posibilidades que les ofrece el mayor mercado integrado del mundo y para hacer frente a la competencia en los mercados mundiales, y permita al contribuyente y al usuario obtener servicios públicos de mejor calidad a menor coste. Las administraciones y las empresas de servicios públicos de la Unión Europea gastan anualmente unos 720 000 millones de ecus en bienes y servicios, lo que en 1994 representaba el 11,5 % del PIB de los 15 Estados miembros, equivalente al conjunto de las economías belga, danesa y española, es decir, casi 2 000 ecus por ciudadano. Dada la gran dimensión de la contratación pública en Europa, el establecimiento de sistemas de compra eficaces puede representar ahorros considerables para los gobiernos, y con ello para los contribuyentes. Este tipo de consideraciones cobra especial significación dentro de las políticas de reducción de déficit presupuestarios dictadas por los criterios de convergencia de Maastricht.

2.4 Naturalmente, una política más abierta en materia de contratación pública presenta muchas otras ventajas, quizá menos evidentes. Una adjudicación de contratos públicos limpia, no discriminatoria y transparente reduce el peligro de fraude y corrupción en las administraciones. Si la transparencia no basta por sí sola para erradicar totalmente el fraude y la corrupción, un mecanismo de seguimiento y control de los procedimientos con capacidad sancionadora proporcionada, efectiva y disuasiva ayuda a prevenir el riesgo de perjudicar el interés público. Ha de hacerse notar que, en relación con el problema del fraude y la corrupción, existen instrumentos² que crean los niveles de protección adecuados cuando los fondos comunitarios entran en juego, y que podrían servir como elementos de reflexión útiles para un debate más profundo.

II. Efectos hasta el presente

2.5 Según el Informe Cecchini³, el aumento de transparencia y apertura de la contratación pública puede significar un ahorro de unos 22 000 millones de ecus. Hasta el presente no existen pruebas de que se hayan conseguido ahorros de tal calibre; lo mismo ocurre con respecto a la convergencia de los precios o al crecimiento de los flujos comerciales intracomunitarios vinculados a los contratos públicos en los sectores sensibles. Se ha elaborado, en cooperación con Eurostat, un método de investigación para medir de manera armonizada y comparable la importancia y la estructura de la contratación pública en los diferentes Estados miembros. Este método ha sido ya probado con dos Estados miembros voluntarios (Portugal⁴ y Grecia⁵) y ha permitido la cuantificación de la importancia de la contratación pública en esos dos países mediante la recogida de informaciones diversas (montante y número de contratos adjudicados por las entidades públicas, tipo de procedimiento de adjudicación, productos adquiridos, características de las empresas que han obtenido los contratos...). Un ejercicio similar comenzará con Alemania antes de final de año.

2 Véase en materia de sanciones administrativas comunitarias, el reglamento relativo a la protección de los intereses financieros, n° 2988/95, DO n° L312, 8.12.1995, p.1; y en materia de sanciones penales, la convención relativa a la protección de los intereses financieros comunitarios (contra el fraude), 26.7.1995, DO n° C316, 27.11.1995, p.48; así como el primer protocolo adicional (relativo a la corrupción), 27.9.1996, DO n° C313, 23.10.1996, p.1.

3 "The cost of Non-Europe in Public Sector Procurement", WS Atkins Management Consultants, 1987.

4 Instituto Nacional de Estadística, Portugal, marzo 1995

5 National Statistical Service of Greece, febrero 1995

2.6 La Comisión ha presentado una comunicación sobre los efectos y eficacia de la legislación en materia del mercado interior ("1996 Review")⁶. La liberalización de la contratación pública es uno de los temas abordados. Se trata de determinar si se han logrado algunos de los efectos positivos previstos, analizando el impacto de la legislación sobre oferta y demanda, penetración de las importaciones, evolución de los precios y estimaciones del ahorro conseguido. Las conclusiones muestran que los contratos públicos están atravesando una transformación importante en toda Europa, a pesar de que la política de contratación pública no ha dado todos sus frutos, debido en especial a la falta de incorporación de las directivas por los Estados miembros.

2.7 Así, el efecto más visible de las directivas es sin duda alguna una transparencia mucho mayor en los procedimientos de adjudicación de contratos. El número de anuncios de contratos publicados en el Diario Oficial (y en su versión electrónica, Tenders Electronic Daily) no ha cesado de aumentar. El número total de anuncios publicados ha pasado de 12 000 en 1987, a cerca de 95 000 en 1995. Las proyecciones para los dos años próximos indican nuevos crecimientos, que sitúan en cerca de 200 000 el número anual de anuncios. Por sí solas, estas cifras constituyen una útil indicación de los efectos de las directivas de contratación pública sobre la transparencia de los procedimientos de atribución de los contratos. Además, una encuesta a 1 600 empresarios muestra índices de respuesta elevados ante las nuevas oportunidades de negociar (90 % en los contratos locales, y 70 % en los contratos fuera de sus fronteras). Sin embargo, hay que añadir que, entre los cerca de 110 000 entidades y poderes adjudicadores sometidos a las directivas sobre contratación pública, alrededor del 85 %, sobre todo entre las autoridades locales, no se ajustan a las exigencias de las directivas en materia de publicidad y de transparencia.

2.8 Las empresas que suministran equipos de transportes, telecomunicaciones, electricidad y sanidad —que sin excepción cuentan con grandes clientes en el sector público— han atravesado transformaciones estructurales debido a diversos factores, entre los cuales no es descabellado contar las normas de adjudicación de contratos públicos. Hemos asistido a la creación de nuevas participaciones y fusiones, operaciones que permiten desarrollar conjuntamente actividades de investigación y desarrollo. En conjunto, el resultado es indudablemente una industria europea más competente, mejor capacitada para aprovechar las economías de escala facilitadas por el mercado interior y más preparada para hacer frente a la competencia mundial.

2.9 A pesar de estos alentadores signos, persiste un grave problema de incumplimiento de las normas: la falta de incorporación de las directivas por los Estados miembros. En efecto, solamente tres Estados han incorporado completamente todos los textos. Hay que subrayar que la Comisión ha iniciado 39 procedimientos de infracción contra los Estados miembros afectados por la falta de incorporación de las directivas. Se trata de un problema vinculado a las posibilidades de conseguir un mayor respeto de la legislación que se examinará en el capítulo siguiente.

2.10 Además, parece que en varios sectores, las entidades y poderes adjudicadores no perciben que los resultados compensen el gran esfuerzo necesario para cumplir las obligaciones impuestas por las directivas, y observan la reticencia de los contratistas potenciales (en particular de otros Estados miembros) a licitar para sus contratos. Esto puede indicar que los operadores económicos tardan algún tiempo en adaptar sus

6 Vease la nota n° 1, supra.

costumbres a las nuevas normas y a las nuevas zonas de venta. Determinados operadores han tenido una reacción defensiva ante los riesgos competitivos que han experimentado o percibido, en lugar de tratar de introducirse en otros Estados miembros y conseguir una cuota de mercado en sus territorios con una estrategia activa.

2.11 Por último, las importaciones en las adquisiciones públicas en Europa siguen siendo modestas, pasando del 1,4 % en 1987 al 3 % en 1995 en las transacciones directamente transfronterizas, y del 4 % al 7 % en las adquisiciones realizadas vía los importadores o las filiales locales.

III. Preguntas

1. ¿Dispone usted de otras cifras para evaluar el impacto de las directivas y su incidencia sobre el empleo?
2. ¿Por qué los operadores económicos no se deciden a participar en las licitaciones en otros Estados miembros?

3. APLICACIÓN DEL DERECHO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA: SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIAS

Se ha instaurado ya un marco legal para la contratación pública. La Comisión reconoce la necesidad de un período de estabilidad de tal legislación, y por tanto no tiene intención de hacer cambios fundamentales. Sin embargo, no renuncia a su derecho de iniciativa y se declara dispuesta a adoptar o proponer en caso necesario las medidas oportunas.

La Comisión subraya que conviene redoblar el esfuerzo en materia tanto de incorporación como de aplicación del marco legal, para que todos los operadores de la Unión puedan participar en las licitaciones públicas en un plano de igualdad.

Actuando de acuerdo con su misión de supervisar la aplicación del derecho comunitario, la Comisión ha hallado varios problemas tanto en la incorporación de las directivas como en su aplicación por parte de los poderes y entidades adjudicadores. Se trata de los primeros componentes del análisis de la aplicación de las normas vigentes que está obligada a realizar de conformidad con las directivas.

Para garantizar la correcta aplicación del derecho de contratación pública, es imprescindible que funcionen adecuadamente unos procedimientos de recurso rápidos y eficaces, a nivel tanto comunitario como nacional. Ahora bien, la aplicación práctica de estos procedimientos no reúne siempre estas condiciones. Actualmente, tras la entrada en vigor de las directivas de recursos, la mayor parte de los problemas deben solucionarse en el plano nacional. Otros puntos importantes que habrá que abordar son fomentar la práctica de la certificación y hacer más accesible el procedimiento de conciliación.

I. Introducción

3.1 Ya está en vigor un marco legislativo comunitario en materia de contratación pública (véase el Anexo I). En esta fase, la Comisión reconoce que es necesario un período de estabilidad de tal legislación, que aún no ha podido surtir todos sus efectos. Tal estabilidad debe ofrecer a todos los interesados el tiempo necesario para adaptarse a las nuevas normas y prácticas en materia de contratos públicos. Por ello —sin que ello signifique renunciar a su derecho de iniciativa—, la Comisión no tiene la intención de cambiar fundamentalmente el régimen existente, y confirma su voluntad de continuar actuando en este sector a partir de los principios ya establecidos tanto para el método escogido como para el fondo de la normativa. Naturalmente, si surgen nuevos problemas en sectores específicos o se pone de manifiesto alguna carencia del dispositivo vigente, la Comisión no dudaría en tomar las medidas más adecuadas para lograr que los compradores europeos sigan beneficiándose de una oferta abierta y sujeta a la competencia, y que los proveedores sigan disfrutando de un auténtico acceso a la contratación pública, y mejorando al mismo tiempo su competitividad. Se está produciendo una liberalización en el sector de las telecomunicaciones, así como en otros de los llamados sectores especiales. Desde la perspectiva de la aplicación de las directivas de contratación pública, la Comisión verificará si esta liberalización conlleva la instauración de condiciones de competencia efectiva en este sector. En este caso, examinaría la manera de dar una respuesta a esta situación. Conviene igualmente observar

que, en virtud de la mayor parte de las directivas, la Comisión está obligada a revisar la puesta en vigor de la legislación; para ello, en un futuro próximo, deberá proceder a un detallado análisis de su aplicación. El debate generado por el presente Libro Verde ofrecerá elementos útiles para este ejercicio.

3.2 Las directivas comunitarias deben ser incorporadas en el ordenamiento jurídico nacional. Su aplicación —sea por parte de administraciones nacionales, regionales o locales, o de entidades adjudicadoras en los sectores especiales— no debe poner en peligro el objetivo global de aplicar a todos las mismas normas en materia de contratación pública en todo el territorio de la Unión. La idea de que las reglas del juego no son las mismas para todo el mundo puede suponer un poderoso freno para la apertura de la contratación pública.

II. Obligación de incorporar las directivas en el ordenamiento jurídico nacional

3.3 Las directivas constituyen el instrumento esencial de nuestro sistema de contratación pública: sirven para aumentar la eficiencia económica y lograr el buen funcionamiento del mercado interior. La Comisión publica informes periódicos sobre el avance de la aplicación de la normativa del mercado interior, que se analizan con los Estados miembros, incluso al nivel de los Ministros competentes. La Comisión ha expresado en varias ocasiones su preocupación sobre el nivel aún insuficiente de incorporación de las directivas sobre contratación pública (cuadro 1). La contratación pública es uno de los sectores del mercado interior que más problemas plantea tanto en la notificación de las medidas de incorporación como en la calidad de la misma. Especialmente problemáticas son la directiva de servicios y las directivas modificadas de suministros y sectores especiales.

3.4 Aunque, desde el punto de vista jurídico, la mayor parte de las disposiciones de las directivas tienen un efecto directo, la ausencia de incorporación o la mala calidad de la misma impiden que los ciudadanos y empresas de la Comunidad obtengan todos los beneficios del mercado interior en el ámbito de la contratación pública. Así, a título de ejemplo, se dan disparidades importantes entre, por una parte, la proporción del producto nacional bruto comunitario correspondiente a algunos de los Estados miembros que no han incorporado adecuadamente las directivas y, por la otra, el número de anuncios publicados con respecto al volumen total de anuncios en la Comunidad. En otras palabras, en estos Estados miembros, el volumen de anuncios publicado parece escaso en comparación con su importancia económica. En consecuencia, la Comisión insta una vez más a los Estados miembros a velar por que, ante todo, se incorpore la legislación en materia de contratación pública. En efecto, la ausencia total de medidas de incorporación puede constituir una fácil justificación para que las entidades y poderes adjudicadores se sustraigan a la aplicación de las normas vigentes.

3.5 Además, es imprescindible que los Estados miembros presten la mayor atención posible a la formulación de las disposiciones nacionales, de forma que la incorporación sea de la calidad suficiente para asegurar la realización total de los objetivos de la legislación comunitaria. En efecto, en determinados casos, una incorporación deficiente puede, por una parte, debilitar los derechos que las directivas reconocen a los operadores y, por otra

parte, poner a los organismos que deben aplicar las normas en una situación de conflicto entre la legislación comunitaria y la nacional, y consecuentemente, llevarles a aplicar incorrectamente la reglamentación comunitaria en vigor. Esta situación reviste la misma gravedad que la ausencia total de incorporación, dado que tiene las mismas consecuencias en la práctica. También es necesario que, independientemente del método de incorporación de las disposiciones de las directivas en los ordenamientos jurídicos internos, los Estados miembros se esfuercen por suprimir toda contradicción entre las normas nacionales previas y los principios y disposiciones comunitarias, de forma que se garantice una correcta interpretación y aplicación por parte de los operadores. Igualmente, la Comisión invita a los Estados miembros a hacer todo lo posible para que los marcos legislativos nacionales en que se insertan las directivas sean más claros, limitando por ejemplo las referencias a otros textos normativos y tratando de recoger en un solo texto todas las disposiciones pertinentes. Ello facilitará la aplicación de las normas por parte de los órganos de contratación y el acceso a los contratos para los operadores interesados.

3.6 La Comisión es consciente de la complejidad de los textos comunitarios, que puede explicar determinadas dificultades de incorporación y, sobre todo, de aplicación: se trata de una consecuencia directa de la propia complejidad de los aspectos que se desea resolver para conseguir los objetivos fijados. La Comisión está dispuesta a ofrecer a los Estados miembros que así lo soliciten toda la asistencia necesaria para facilitar la adecuada comprensión y la simplificación de los textos existentes en el marco de la incorporación de las directivas.

3.7 Por otra parte, según algunos datos de la Comisión, la incorporación ha sufrido retrasos inexplicables, a pesar de que los proyectos se habían preparado a tiempo. En otros casos se da un rechazo a incorporar determinadas disposiciones del derecho comunitario. La Comisión se pregunta los motivos de este tipo de situaciones y se manifiesta interesada por conocer cualesquiera otras razones que hayan podido causar los problemas experimentados.

3.8 El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha dictado sentencia en varios asuntos relativos a la protección de los derechos de los particulares dentro del derecho comunitario en caso de que los Estados miembros falten a sus obligaciones, sobre todo en materia de incorporación de directivas. En la sentencia Francovich⁷, el Tribunal sentó el principio según el cual los Estados miembros son responsables de los daños sufridos por los particulares a causa de la no incorporación de una directiva cuyas disposiciones pueden ser invocadas por los particulares, sin que para ello sea necesario que dichas disposiciones tengan efecto directo. En la sentencia Brasserie du Pêcheur-Factortame⁸ el Tribunal fue aún más lejos al reconocer que, en determinadas condiciones, el Estado puede ser responsable de los perjuicios causados por una infracción al derecho comunitario, independientemente del organismo público cuyo acto u omisión dé origen a la infracción. Es por lo tanto probable que los particulares invoquen esta jurisprudencia ante los jueces nacionales para ser indemnizados por los perjuicios —entre los que se cuenta el lucro cesante—, y puedan por tanto ver protegidos sus derechos de una manera efectiva.

7 Sentencia de 19.11.91, asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. 1991-I 5403.

8 Sentencia de 5.3.96, asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, [1996] Rec I-1029. Véase también la sentencia British Telecom de 26.3.96, asunto C-392/93, [1996] Rec I-I-1631.

III. Obligación de aplicar correctamente la legislación comunitaria

3.9 Es esencial que se disponga de un marco legislativo correctamente establecido mediante una incorporación fiel de las directivas; pero no menos importante es que los poderes y entidades adjudicadores apliquen correctamente tal legislación.

3.10 Cumpliendo su obligación de velar por el respeto del derecho comunitario en virtud del artículo 155 del Tratado CE, la Comisión ha observado algunos supuestos que ponen de manifiesto un problema de aplicación de las normas por parte de los órganos de contratación. Sin pretender ser exhaustivos, los epígrafes que siguen presentan de manera agrupada algunos casos ilustrativos de estos problemas de deficiente aplicación del derecho comunitario.

A. Problemas de aplicación incorrecta de las directivas

a) Definiciones de base contenidas en las directivas

3.11 El primer tipo de problema es la interpretación correcta del alcance de los diferentes conceptos que figuran en las directivas. Por ejemplo, el Tribunal de Justicia ha intervenido para definir mejor el concepto de "poder adjudicador" recogido en las directivas (sentencia Beentjes⁹), afirmando la necesidad de hacer una interpretación funcional. Además, la práctica ha demostrado que es difícil delimitar la noción de "entidad adjudicadora" definida en la directiva de sectores especiales, ya que se refiere simultáneamente a la naturaleza subjetiva de las entidades y a la actividad ejercida en uno de los sectores especiales. De hecho, esta directiva prevé toda una serie de casos particulares en los cuales los órganos de contratación aun siendo definidos como entidades adjudicadoras, no están sometidos a las reglas de esta directiva.

3.12 Del mismo modo, en muchos casos no ha sido fácil delimitar el concepto de "contrato público". Las directivas definen esta idea con gran laxitud, de forma que se someta al régimen comunitario toda clase de contratos escritos y a título oneroso celebrados entre un poder adjudicador y una empresa. A pesar de esta amplia definición, algunos poderes adjudicadores han tratado de sustraerse a los procedimientos de las directivas.

3.13 Similares observaciones pueden formularse respecto a otros conceptos de las directivas, sobre todo la noción de "obra"; los textos contienen algunos elementos de interpretación, pero en algunos casos se prestan a interpretaciones diversas. En el caso de otros conceptos, como por ejemplo los de "suministros" y "servicios", la Comisión ha observado que algunos órganos de contratación tratan de aprovechar la imprecisión de estas nociones para no cumplir las normas de las directivas, separando artificialmente contratos que en realidad forman un conjunto unitario.

9 Sentencia de 20.9.88, Asunto 31/87, Rec. 1987.

3.14 El carácter algo genérico de estos conceptos viene impuesto por la necesidad de aplicarlos en situaciones y ordenamientos jurídicos nacionales muy diferentes. El legislador comunitario ha tenido que hacer un esfuerzo para tener en cuenta esta variedad. Por lo tanto, hay que velar por que la interpretación de dichos conceptos sea fiel a la intención y a los objetivos del legislador.

b) Recurso excesivo al procedimiento negociado

3.15 Un segundo tipo de problema se plantea en torno a la elección de los procedimientos de adjudicación, y fundamentalmente al recurso al procedimiento negociado. En las directivas de los sectores clásicos, el procedimiento negociado, sobre todo si es sin previa publicación de un anuncio, es un procedimiento de carácter excepcional, que sólo puede utilizarse en unos casos muy concretos. El Tribunal de Justicia ha precisado (sentencia Comisión/Italia¹⁰) que las disposiciones que rigen este procedimiento deben ser objeto de una interpretación estricta, y que es a la parte que desea aplicarlas a quien corresponde la carga de la prueba de que existen circunstancias excepcionales que justifican la concesión de una excepción. Ahora bien, tanto numerosos procedimientos de infracción incoados por la Comisión como muchas sentencias del Tribunal prueban que el recurso a este procedimiento por parte de los poderes adjudicadores rebasa los rigurosos límites existentes, invocando esencialmente razones de urgencia imperiosa, inexistentes o atribuibles a los propios poderes, o bien alegando de forma injustificada la existencia de una única empresa capacitada para cumplir los contratos en cuestión.

3.16 En los casos en que se admite, el procedimiento negociado parece permitir unos resultados económicos más satisfactorios que la convocatoria de concurso tradicional, lo que le convierte en un medio racional para disminuir los costes del comprador público logrando al mismo tiempo los objetivos fijados. Pero tampoco puede negarse que este tipo de procedimiento contribuye menos al objetivo de transparencia de los contratos.

c) Insuficiente calidad de los anuncios

3.17 El tercer tipo de problema se refiere a la publicidad de los contratos públicos. En un número importante de anuncios de licitación publicados en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, no figuran algunos de los datos exigidos por los modelos de anuncio establecidos en las directivas. Además, la verificación de los anuncios publicados ha puesto de manifiesto que sigue sin ser respetada en buena medida la obligación de publicar tanto los anuncios de información previa como los anuncios de contratos adjudicados.

3.18 Sin embargo, la transparencia exige anuncios de licitaciones completos, y es necesaria para conseguir la apertura de la contratación pública. La ausencia de publicidad imposibilita cualquier competencia efectiva, y con ello los beneficios derivados de la misma. Cada categoría de anuncio prevista por las directivas responde a una lógica muy precisa: los anuncios de información previa (o los anuncios periódicos indicativos de la directiva de sectores especiales) tienen el objetivo de permitir a las empresas, sobre todo a las PYME, conocer con el tiempo suficiente las necesidades de los órganos de contratación y organizarse para presentar ofertas de mejor calidad. Los anuncios de

10 Sentencia de 10.3.87, asunto 199/85, Rec. 1987.

licitación propiamente dichos tienen el objeto de dar a conocer a los operadores económicos toda la información necesaria para que decidan si participarán en un concurso dado y cómo hacerlo. Por su parte, los anuncios de contratos adjudicados dan a las empresas participantes en un procedimiento la ocasión de verificar de alguna manera si se han respetado sus derechos, al tiempo que ofrecen datos útiles para analizar las tendencias del mercado en los diferentes sectores.

d) Recurso excesivo al procedimiento acelerado y plazos de participación demasiado cortos

3.19 Un cuarto tipo de dificultad es la utilización de plazos más cortos, por medio del procedimiento acelerado. El análisis de los anuncios publicados en la serie S del Diario Oficial de las Comunidades Europeas en virtud de la directiva 92/50/CEE muestra que una considerable proporción de los contratos objeto de estos anuncios se adjudica siguiendo el procedimiento acelerado; por tanto los plazos de recepción tanto de las solicitudes de participación como de las ofertas se acortan de manera importante. Dado que estos plazos son respectivamente de 15 y 10 días como mínimo, para las empresas de los demás Estados miembros resulta muy difícil participar en estos procedimientos. En los casos de procedimientos restringidos o negociados, las directivas relativas a los sectores clásicos sólo permiten acortar los períodos cuando la urgencia hace inviables los plazos normales, a diferencia de la directiva de sectores especiales. Por tanto, el procedimiento acelerado es de carácter exclusivamente excepcional: sin embargo, considerando los hechos, no parece que los poderes adjudicadores lo consideren como tal.

3.20 Un problema similar, pero aún más grave, se presenta en los casos (bastante numerosos) en que los órganos de contratación fijan plazos de participación inferiores a los mínimos previstos en las directivas. Está claro que este tipo de actuación, que conculca la legislación vigente, limita sensiblemente, cuando no impide, una auténtica competencia entre todos los contratistas interesados.

e) Criterios de selección y adjudicación

3.21 Existe un quinto tipo de problema en torno a los criterios utilizados por los poderes adjudicadores para verificar la aptitud de los candidatos en los procedimientos de adjudicación de contratos, esto es, criterios de selección; así como para atribuir los contratos, o lo que es lo mismo, criterios de adjudicación.

3.22 En algunos casos, la Comisión ha recurrido contra el hecho de que los poderes adjudicadores fijen criterios de capacidad técnica de los candidatos distintos de los exhaustivamente enumerados en las directivas, y el Tribunal de Justicia lo ha condenado (sentencia Transporoute¹¹). Además, se ha comprobado que, en determinados procedimientos de adjudicación de contratos, la aptitud de los candidatos se ha determinado a partir de cláusulas que no podían considerarse criterios de selección.

3.23 Por otra parte, aunque el Tribunal se ha pronunciado ya claramente sobre la diferenciación existente entre las fases de selección y adjudicación de un contrato, y ha afirmado en consecuencia que no deben confundirse las normas y criterios utilizados en

11 Sentencia de 10.2.82, asunto 76/81, Rec. 471.

estas dos fases (sentencia Beentjes¹²), la práctica demuestra que numerosos poderes adjudicadores siguen tomando en consideración elementos relacionados con criterios de selección en la fase de adjudicación, lo que puede conducir, en determinados casos, a que un contrato no se atribuya a la oferta aparentemente mejor, sino a la presentada por un candidato con más experiencia o peso financiero que los demás. Análogos problemas surgen cuando los órganos de contratación, a veces basándose en disposiciones nacionales no conformes con el derecho comunitario, utilizan criterios de adjudicación fundados en elementos ajenos a los previstos en las directivas, y por tanto inaceptables. Un caso ilustrativo es aquél en que los criterios de adjudicación reposan, sin demasiadas precisiones, sobre aspectos regionales, sociales o medioambientales¹³.

B. Problemas vinculados a situaciones que no se incluyen en el ámbito de aplicación de las directivas

3.24 El derecho de contratación pública está basado en un conjunto de normas y principios, entre los cuales figuran en primer lugar los principios de no discriminación, igualdad de trato, transparencia y reconocimiento mutuo. Tal como ha subrayado el Tribunal de Justicia (sentencia Comisión/Italia¹⁴), las directivas están encaminadas únicamente a garantizar la efectividad de estos principios; sin embargo, es evidente que, dada su naturaleza, estos principios se aplican en todas las situaciones relativas a licitaciones públicas y contratos similares, y en especial a aquellas que no quedan cubiertas por las directivas. A título de ejemplo, se citan a continuación algunas situaciones que parecen particularmente significativas.

a) Concesiones y contratos similares

3.25 Para la realización y gestión de grandes infraestructuras, así como para la prestación de determinados servicios, las entidades y poderes adjudicadores recurren cada vez más a mecanismos jurídicos tales como las concesiones o contratos similares, o a otras formas de derechos especiales o exclusivos. Si bien, en muchos casos, el recurso a estos instrumentos se debe a las restricciones presupuestarias a que están sometidos los poderes adjudicadores, también responde a su preocupación por garantizar una mejor gestión de los servicios. Numerosos proyectos relativos a las redes transeuropeas ilustran esta circunstancia¹⁵. De hecho, muchas de las denuncias recibidas por la Comisión se refieren a concesiones, contratos análogos u otros mecanismos de otorgamiento de derechos especiales o exclusivos.

3.26 Los poderes adjudicadores parecen considerar que el derecho comunitario no es aplicable a la adjudicación de este tipo de contratos o de derechos y, en numerosos casos, no aplican las medidas necesarias para garantizar la transparencia y la apertura a la competencia. En realidad, en este tipo de situación los poderes adjudicadores sí deben respetar las disposiciones del Tratado CE; en particular, las normas de libre circulación de bienes y servicios, y los principios fundamentales de no discriminación, igualdad de trato, transparencia y reconocimiento mutuo. Además, en virtud de la directiva de obras, los Estados miembros están igualmente obligados por las normas de publicidad en caso de

12 Véase la nota a pie de página n° 9.

13 Volveremos sobre estos problemas en el capítulo 5.

14 Véase la nota a pie de página n° 10.

15 Véase también el capítulo 5, punto III.

concesión de obras públicas. La Comisión no considera aceptable la ausencia de respeto de estos principios fundamentales del Tratado, que obstaculiza el buen funcionamiento del mercado interior impidiendo la apertura de los contratos (o derechos) a la competencia y amenazando así importantes intereses económicos.

3.27 En el futuro, y para reforzar aún más esta apertura a la competencia, podrían contemplarse convocatorias de concurso para la atribución de derechos exclusivos de prestación de servicios públicos, a través de un sistema de concesiones. Al mismo tiempo que mantendría la posibilidad de recurrir a la concesión de derechos exclusivos cuando son necesarios para el mantenimiento de un servicio de interés económico general, la introducción de este tipo de normas tendría por objetivo facilitar el acceso de nuevos operadores, públicos o privados, a los contratos de servicios públicos, e instaurar entre los operadores existentes una dinámica empresarial próxima a las demandas de los usuarios. Este enfoque permitiría a los Estados miembros seleccionar, en beneficio de los ciudadanos, a los operadores de servicios públicos más eficaces, tanto en términos de rentabilidad como de calidad. Con respecto a los servicios de transporte terrestre, la Comisión ya expuso este enfoque en su Libro Verde "La red de ciudadanos"¹⁶.

b) Contratos públicos inferiores a los umbrales previstos en las directivas

3.28 Los procedimientos previstos por las directivas comunitarias son aplicables exclusivamente a los contratos públicos de un importe estimado superior a los umbrales establecidos. Algunos poderes adjudicadores consideran que los contratos públicos que no alcanzan estos umbrales no están sometidos a ninguna disposición comunitaria, de manera que en ocasiones estos contratos se adjudican sin haber convocado previamente un concurso público. Muchos de estos contratos son de una importancia considerable, en particular para la pequeña y mediana empresa. Al igual que el otorgamiento de concesiones y contratos similares, la adjudicación de estos contratos debe efectuarse repitiendo las disposiciones del Tratado CE sobre la libre circulación de las mercancías y servicios y los principios fundamentales de no discriminación, igualdad de trato y transparencia, que se hallan en su base.

c) Modificación de las condiciones durante los procedimientos

3.29 Varios casos presentados a la Comisión ilustran la situación en que, para contratos públicos cuyos importes superan los umbrales de las directivas, los poderes y entidades adjudicadores adoptan decisiones y actuaciones que, aun sin quedar explícitamente reguladas o prohibidas en las directivas, son contrarias al derecho comunitario. Un ejemplo es la modificación sustancial del pliego de condiciones durante el procedimiento: en uno de los casos, el poder adjudicador cambió el emplazamiento de la obra durante el curso del procedimiento; en otro asunto, se suprimió una parte importante de las obras inicialmente previstas; en un tercer caso, se modificaron las condiciones de financiación. La Comisión mantuvo que todos estos cambios eran sustanciales y exigían la anulación del procedimiento en curso y el inicio de un nuevo procedimiento, mediante la publicación de un nuevo anuncio de licitación. Determinados casos han puesto de manifiesto otro problema, relativo al recurso a la negociación con uno o más candidatos, en procedimientos abiertos o restringidos. La Comisión consideró que este tipo de

negociación no era lícita, ya que era contraria al principio de igualdad de trato. Hay que subrayar que estas interpretaciones ofrecidas por la Comisión se ven confirmadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia¹⁷. Las consideraciones anteriormente expuestas a propósito de las concesiones y de los contratos inferiores a los umbrales son igualmente válidas para estos casos, puesto que, aunque tales situaciones no queden expresamente recogidas en las directivas, no por ello están menos sujetas a los principios generales del derecho comunitario.

C. Conclusiones preliminares

3.30 Los ejemplos citados demuestran que la aplicación del marco jurídico comunitario en los Estados miembros aún adolece de una cierta incoherencia. Es pues, necesario explicar y aclarar en mayor medida las normas aplicables; a tal efecto, la Comisión considera llegado el momento de intervenir para aclarar algunos de los puntos mencionados anteriormente, mediante comunicaciones interpretativas o líneas directrices, sin que ello excluya otros medios (o nuevas normas).

3.31 Evidentemente, esta situación no es satisfactoria; conseguir una incorporación completa y correcta de las directivas sería inútil si la posterior aplicación práctica no es adecuada. La Comisión no va a permanecer pasiva frente a estos problemas. En el presente Libro Verde (especialmente en este capítulo y el siguiente) se prevén algunas posibilidades para conseguir una mejor aplicación de las normas en materia de contratos públicos. Para la Comisión es importante saber si los medios interesados consideran que estas opciones pueden resolver satisfactoriamente los problemas citados o si existen otras soluciones posibles.

IV. **Control de la aplicación del derecho de la contratación pública**

3.32 Para hacer frente a los problemas de incorporación y aplicación del derecho comunitario, y para alcanzar con ello los objetivos fijados, es indispensable que todas las instancias interesadas desempeñen su función y adopten las iniciativas más adecuadas, en primer lugar con respecto a los sistemas de supervisión y control de los poderes y entidades adjudicadoras, y en segundo lugar en cuanto a los medios de intervención rápida para el restablecimiento de la legalidad. Tales sistemas y medios ya existen a escala tanto comunitaria como nacional, pero deben ser reforzados.

3.33 Los Estados miembros y la Comisión Europea deben asumir sus responsabilidades. Los Estados miembros deben garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación comunitaria, fundamentalmente mediante sistemas de control y sanciones eficaces desde un punto de vista práctico, y que ejerzan un efecto disuasorio (artículo 5 del Tratado CE). Por su parte, en virtud del artículo 155 del Tratado CE, la Comisión está obligada a velar por que los Estados miembros respeten y cumplan estas obligaciones tomando en consideración no solamente la letra de la ley, sino también los objetivos a que ésta apunta. Las medidas de ejecución deben mejorar el respeto de las normas y consolidar la confianza de los contratistas en el buen funcionamiento del sistema.

17 Véase las sentencias Comisión/Dinamarca de 22.6.93, asunto C-243/89, Rec. 1993-I, 3385, y Comisión/Bélgica de 25.4.96, asunto C-87/94, aún no publicado.

A. Directivas de recursos

3.34 Evidentemente, las reacciones de las empresas son el medio más seguro de cerciorarse de que los poderes adjudicadores recurren a prácticas de adjudicación de contratos abiertas y competitivas. Los contratistas son quienes mejor situados están para comprobar si se respetan las normas de contratación pública, y pueden indicar con rapidez las infracciones cometidas a los órganos de contratación. A veces, las infracciones se corrigen inmediatamente, en cuanto son señaladas a la entidad o poder adjudicador. En caso contrario, existen vías formales de recurso, entre las que se cuenta la acción judicial.

3.35 Con la adopción de las directivas de recursos, los operadores económicos de todos los Estados miembros pueden presentar un recurso ante una instancia judicial nacional —o una instancia cuyas decisiones puedan ser objeto de recurso jurisdiccional— por incumplimiento de lo dispuesto en las directivas por parte de los órganos de contratación. Las directivas de recursos exigen que las instancias en cuestión estén facultadas para adoptar medidas provisionales (destinadas por ejemplo a suspender el procedimiento de adjudicación del contrato), pronunciarse sobre la compatibilidad de los procedimientos con las normas y, en su caso, anular o hacer anular las decisiones ilegales, exigir la retirada de determinadas condiciones recogidas en los anuncios de licitación y conceder daños y perjuicios. Dada la variedad de medios a disposición de las empresas, el recurso a los mismos debería ser la vía más segura de proteger los derechos de los participantes en concursos.

3.36 Las empresas deben recibir toda la información necesaria sobre los derechos que las directivas de recursos les garantizan con respecto a los procedimientos de adjudicación de contratos en otros Estados miembros. La Comisión publicará una serie de guías destinadas a informar a los operadores económicos de las vías de recurso existentes en caso de presunta conculcación de las normas en otros Estados miembros, incluidos los procedimientos disponibles, la forma de recurrir a ellos y los posibles derechos de indemnización de los contratistas perjudicados. A tal efecto, deben mencionarse igualmente las posibilidades que ofrece la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia en caso de lesión de los derechos de los particulares ante una infracción al derecho comunitario por parte de los Estados miembros (véase el punto 3.8).

B. Sanciones apropiadas

3.37 Un elemento esencial de la aplicación de las normas de contratación pública por parte de las autoridades nacionales es el establecimiento de sanciones apropiadas. En su comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la función de las sanciones¹⁸, la Comisión ya manifestó que la contratación pública era uno de los sectores en que podría contemplarse el establecimiento de un sistema común de sanciones para mantener la integridad de la legislación, ya que la disparidad de las sanciones aplicadas por los diversos Estados miembros en caso de incumplimiento del derecho comunitario podía menoscabar la eficacia de esta política. Por su parte, en su resolución de 29 de junio de 1995 sobre las sanciones aplicables por incumplimiento del derecho comunitario¹⁹, el Consejo reconoció igualmente la importancia de esta cuestión, instando a la Comisión a

18 COM(95) 162 final de 3.5.95.

19 DOCE C 188 de 22.7.95, p. 1.

velar por una aplicación efectiva de la legislación comunitaria, incluidas las sanciones y, en su caso, a incluir en sus futuras propuestas disposiciones en materia de sanciones. Además, el Consejo solicitó a los Estados miembros que apoyaran activamente la actuación de la Comunidad en este ámbito.

3.38 La Comisión expresa su preocupación ante el hecho de que, en la práctica, la aplicación de las directivas de recursos puede variar significativamente de un Estado miembro a otro, y a veces incluso en el interior del mismo Estado miembro. Asimismo, han llamado su atención las importantes diferencias que existen entre Estados miembros en materias tales como la obligación de que el denunciante aporte la prueba de la infracción para obtener reparación, así como el importe de las indemnizaciones por daños y perjuicios concedidas. En determinados casos, los tribunales sólo han reconocido a la parte ganadora un importe puramente simbólico; en otros se ha concedido a los denunciantes un importe equivalente a los costes de preparación de su oferta (los costes pueden ser importantes, pero su reembolso está muy lejos de constituir una compensación integral del perjuicio que representa la pérdida de un contrato). La Comisión manifiesta su deseo de que los Estados miembros y demás interesados presenten sus observaciones sobre la eficacia de los recursos existentes en los Estados miembros y sobre cualquier disparidad de las sanciones aplicadas. Además de la obligación de prever en todo caso una indemnización completa por los daños sufridos, la Comisión desearía igualmente recibir comentarios sobre si sería deseable el reconocimiento de daños y perjuicios por un importe disuasorio que vaya más allá del simple perjuicio.

C. Denuncias

a) A escala comunitaria

3.39 En su calidad de guardiana del Tratado, la Comisión instruye las denuncias de los operadores que se consideran perjudicados, y hace todo lo posible por solucionar los conflictos. Así, numerosos casos se han resuelto gracias a la intervención de la Comisión, sin que haya sido necesario apelar al Tribunal de Justicia. Sin embargo, cuando la Comisión se ve obligada a recurrir al Tribunal, la experiencia demuestra que el procedimiento por incumplimiento previsto en el artículo 169 del Tratado CE no garantiza una resolución rápida y eficaz. Aunque la Comisión se ha comprometido a acelerar sus procedimientos internos, las diferentes fases del procedimiento que desemboca en una sentencia del Tribunal (que comprende, en primer lugar, el envío de una carta de emplazamiento a las autoridades del Estado miembro interesado y, en segundo lugar, la adopción de un dictamen motivado) pueden durar hasta tres años y, en determinados casos, aún más tiempo sobre todo debido a la dificultad de obtener a tiempo la información necesaria. En el ámbito de la contratación pública, estos procedimientos tan prolongados frecuentemente pueden resultar ineficaces.

3.40 Tal como ha indicado en su dictamen "Reforzar la unión política y preparar la ampliación" sobre la conferencia intergubernamental, la Comisión considera que deben dotarse de mayor eficacia los medios de garantizar la aplicación del derecho, sobre todo en lo referente al mercado interior. Asimismo, la Comisión estima que debería reforzarse la función del Tribunal de Justicia, en particular para la ejecución de sentencias.

3.41 En esta perspectiva, algunos autores han expuesto la posibilidad de explorar determinados medios para conseguir estos objetivos. Una de estas posibilidades consiste

en atribuir a la Comisión facultades de investigación más efectivas que las que posee en la actualidad, que limitan considerablemente la eficacia y rapidez de su actuación en materia de contratación pública. El sistema basado en el Reglamento (CEE) 17/62 en materia de competencia puede constituir un ejemplo válido de este enfoque. Asimismo, algunos observadores pretenden la extensión a la contratación pública del conjunto de procedimientos y medios de control previstos en el reglamento (Euratom, CE) 2185/96²⁰ para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas. En efecto, estas disposiciones se aplican a los contratos públicos que recurren a financiación comunitaria, como por ejemplo, las adjudicaciones en el marco de las redes transeuropeas (RTE), de los Fondos estructurales y de Cohesión, o de los acuerdos con países terceros (véase el capítulo 5).

b) A escala nacional

3.42 La Comisión no dispone de los recursos ni de la información necesarios para detectar y resolver cada uno de los casos de infracción a las normas comunitarias en todo el territorio de la Unión Europea. Desde un punto de vista práctico, debería resolverse a nivel nacional la gran mayoría de los problemas de los operadores económicos. No obstante, huelga decir que la Comisión no dudará en intervenir siempre que sea necesario para mantener la integridad del derecho comunitario en materia de contratación pública. La Comisión confirma asimismo su determinación de desempeñar plenamente su función en la aplicación de la legislación, y en particular en la resolución de asuntos que afecten a intereses económicos o cuestiones jurídicas importantes.

3.43 La voluntad de la Comisión de enfatizar una plena y efectiva aplicación nacional de las reglas sobre contratación pública ha encontrado ya eco en algunos Estados miembros. Así, por ejemplo, Suecia ha confiado el control de sus poderes adjudicadores a una autoridad independiente. La experiencia parece indicar que esta autoridad, además de ocuparse de las denuncias, con su sola existencia impide que se produzcan hechos que desemboquen en denuncias, y por tanto reduce la cantidad potencial de conflictos presentados ante las jurisdicciones nacionales e instituciones comunitarias. En vista de la mejora del control de la aplicación de las normas a nivel nacional, puede ser interesante reproducir esta experiencia en otros Estados miembros.

3.44 Para ser eficaces y reconocidas como tales, estas autoridades deben ser realmente independientes y estar facultadas para obligar a los órganos de contratación a corregir cualesquiera errores en los procedimientos. Sin embargo, su eventual contribución no debería evaluarse, en un principio, en función de la cantidad de errores detectados, sino de las mejoras aportadas a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos. Estas autoridades pueden tener una función de primerísima magnitud para mejorar los sistemas de adjudicación: ofrecer un asesoramiento útil a los órganos de contratación, verificar las prácticas de adjudicación de contratos en pro de la eficacia y velar por que exista un sistema de declaraciones obligatorias que permita a los Estados miembros comunicar a la Comisión todos los datos estadísticos necesarios. Además, puede ser útil prever un intercambio regular de información entre organismos análogos; de esta manera podría crearse una red administrativa permanente entre los Estados miembros. La creación de este tipo de autoridades no puede perjudicar al sistema actual de distribución de facultades, sean las de la Comisión, guardiana del Tratado, o las de las jurisdicciones nacionales, encargadas, fundamentalmente en virtud de las directivas de recursos, de

proteger los derechos de las empresas. Cualquier conflicto que pueda surgir entre la Comisión y estas autoridades debería ser resuelto por el Tribunal de Justicia, el cual, en virtud del artículo 164 del Tratado CE, asegura la interpretación unívoca y la correcta aplicación del derecho comunitario.

3.45 La Comisión invita a los Estados miembros a considerar la creación o nombramiento de una autoridad independiente de este tipo. La Comisión considera que, en algunos casos, los organismos ya existentes podrían desempeñar esta función. Las tareas de esta autoridad podrían inscribirse en el marco de las funciones asumidas por el Tribunal de Cuentas del Estado miembro o una autoridad equivalente que disfrute de una independencia real e incontestable. La Comisión prestará particular atención a las opiniones que expresen todos los interesados respecto a la idea de nombrar autoridades nacionales independientes para la contratación pública, e invita a todos los Estados miembros interesados a iniciar un proyecto experimental para establecer la viabilidad del sistema.

D. Otras maneras de resolver conflictos

a) Certificación

3.46 Dentro del análisis de las medidas que pueden garantizar una mejor aplicación de las normas vigentes, la Comisión considera aconsejable utilizar en mayor medida los procedimientos de certificación y conciliación, que ya están previstos en la directiva de recursos para los sectores especiales, pero que hasta ahora no han sido utilizados.

3.47 Las entidades adjudicadoras que observan prácticas adecuadas en materia de contratos públicos y establecen procedimientos internos correctos tienen más posibilidades de beneficiarse en mayor medida del régimen comunitario en vigor. Por esta razón, la directiva de recursos en los sectores especiales prevé la creación de un sistema de certificación que permita a las entidades adjudicadoras someter sus procedimientos de adjudicación de contratos a un examen efectuado por un certificador independiente, encargado de verificar su conformidad con la directiva y de comprobar que estén basados en una utilización racional del erario público. A semejanza de un control financiero, este examen es realizado por un organismo independiente, cualificado y habilitado a tal efecto. La directiva de recursos en los sectores clásicos no contiene una disposición análoga.

3.48 Para obtener un certificado de buenas prácticas en materia de contratación pública, las entidades adjudicadoras deben demostrar que siguen procedimientos que han demostrado en la práctica su conformidad a las normas. Aunque el análisis de procedimientos pasados no ofrece una garantía absoluta con respecto a los futuros contratos, sí da a la entidad adjudicadora algún grado de confianza en la validez de sus procedimientos. La publicación del certificado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas podría contribuir a convencer a los potenciales proveedores de la conveniencia de presentar ofertas, puesto que la entidad titular ha podido demostrar que recurre a prácticas abiertas y sujetas a la competencia de adjudicación de contratos públicos. Con ello, las entidades adjudicadoras que aceptan y observan las normas se beneficiarían de un mayor campo de elección de contratistas, así como de ofertas más competitivas, lo que les permitiría obtener la mejor calidad posible por el precio pagado.

3.49 De conformidad con el mandato de la Comisión a los organismos europeos de normalización CEN y CENELEC, en junio de 1995 se adoptó una norma europea de

certificación²¹. Los Estados miembros deben adoptar ahora las disposiciones necesarias para designar responsables de la emisión de los certificados, y para que éstos asuman sus funciones inmediatamente. La Comisión considera muy importante que las entidades de los sectores especiales soliciten la certificación. Además, teniendo en cuenta las ventajas inherentes a los procedimientos de certificación, la Comisión estima que sería útil ampliar el ámbito de aplicación de estas disposiciones a los poderes adjudicadores en los demás sectores, y manifiesta su deseo de que se inicie un debate sobre esta cuestión. Asimismo, entre las prioridades de la Comisión figura la aplicación de un régimen de certificación a los poderes adjudicadores que atribuyen contratos financiados parcialmente con fondos comunitarios (véase el capítulo 5).

b) Conciliación

3.50 Siempre es preferible resolver amistosamente los litigios. La directiva de recursos para los sectores especiales prevé a este respecto un procedimiento de conciliación, con arreglo al cual los proveedores y las entidades adjudicadoras pueden acordar el examen y la resolución de litigios sobre la aplicación del derecho comunitario recurriendo a conciliadores independientes. Sin embargo este procedimiento, que existe desde hace tres años, aún no se ha utilizado nunca; lo que puede atribuirse parcialmente a que ni las empresas ni las entidades adjudicadoras están lo suficientemente informadas de su funcionamiento. La Comisión considera aconsejable que se sometan a debate entre Estados miembros, conciliadores experimentados, entidades adjudicadoras y empresas las posibilidades de mejorar el procedimiento de conciliación y de hacerlo más accesible y operativo.

V. Preguntas

1. ¿Desea hacer algún comentario sobre la eficacia de la incorporación de las directivas en los Estados miembros? En su opinión, ¿cuáles son las razones de los problemas de incorporación experimentados en los Estados miembros?
2. ¿Está de acuerdo con la enumeración expuesta de los problemas de aplicación de la legislación comunitaria? ¿Deben incluirse otros errores de aplicación? ¿Considera que existen otros motivos, aparte de los mencionados, para los problemas que han surgido?
3. En su opinión, ¿en qué puntos resultaría útil la adopción de comunicaciones interpretativas o de líneas directrices para explicar y aclarar en mayor medida las normas aplicables?
4. ¿Cuál es el grado de eficacia de las vías de recurso existentes en los Estados miembros? ¿Estima usted que, dentro del mismo Estado miembro o entre Estados miembros distintos, la aplicación de medios de recurso y de sanciones presenta divergencias que inciden sobre el buen funcionamiento del mercado interior en este ámbito? En tal caso, ¿deben tomarse medidas?
5. ¿Serían útiles las indemnizaciones superiores a los simples daños y perjuicios sufridos?

21 Norma E N45503: 1996, publicada por CEN/CENELEC, 24.1.1996.

6. ¿Considera usted que, para cumplir más eficaz y rápidamente su misión de control del respeto del derecho comunitario, la Comisión debe disponer de facultades de investigación más eficaces que las que actualmente posee, como las previstas en el Reglamento 17/62 en materia de competencia?
7. El establecimiento de una autoridad independiente de control en cada Estado miembro, ¿podría mejorar los sistemas de adjudicación de contratos públicos y favorecer la aplicación efectiva de las normas? ¿Debería la Comisión establecer, a escala comunitaria, mecanismos de cooperación entre dichas autoridades independientes con el fin de favorecer una aplicación homogénea de las reglas de contratación pública y un acceso a la demanda pública más equitativo para todos?
8. ¿Está usted de acuerdo en la conveniencia de fomentar el sistema de certificación como medio eficaz de garantizar unos procedimientos correctos de adjudicación de contratos públicos? ¿debería la certificación ampliarse a los poderes adjudicadores fuera de los sectores especiales? En caso afirmativo, ¿cuál sería la mejor manera de introducirlo (por ejemplo, sobre una base voluntaria)?
9. ¿Cuál es su opinión sobre las razones por las cuales no se ha utilizado nunca el procedimiento de conciliación previsto en la directiva de recursos para los sectores especiales ?

4. MEJORAR EL ACCESO A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: SEGUIMIENTO DE LOS CONTRATOS, INFORMACIÓN, FORMACIÓN, PROCEDIMIENTOS ELECTRÓNICOS

Una vez en vigor la normativa, tanto los poderes adjudicadores como las empresas deben utilizar las posibilidades que ésta ofrece y aprovechar al máximo sus ventajas. Por una parte, el seguimiento de los contratos servirá para reunir los datos necesarios para evaluar el impacto económico del régimen y permitir a los proveedores analizar las características específicas de la demanda en la contratación pública de toda la Unión. Por otra parte, este seguimiento es necesario para que la Comisión pueda ejercer un control coherente sobre la aplicación de las normas. La información y la formación pueden contribuir decisivamente a asegurar las mejores condiciones de eficacia y costes para los procedimientos de compra pública. Sin embargo, numerosos compradores públicos parecen no tener un conocimiento detallado de sus obligaciones legales; por su parte, los proveedores, y en particular la pequeña y mediana empresa, parecen ignorar frecuentemente el potencial que ofrece el mercado. Es precisamente en estos planos donde se deben aprovechar plenamente las posibilidades que ofrecen la formación y la información: la formación puede modificar los antiguos hábitos de pensamiento y actuación y conducir a la instauración de una contratación pública basada tanto en la transparencia y la apertura en la elección de proveedores como en los criterios comerciales más exigentes. La información es la fuerza motriz de la eficacia: si se mejora la calidad de aquélla, tanto los poderes adjudicadores como sus contratistas aprovecharán más fácilmente sus posibilidades. Por otro lado, en el futuro, podemos esperar que el desarrollo de procedimientos electrónicos desempeñe una función clave para acrecentar la transparencia y mejorar el acceso a los contratos públicos.

I. Seguimiento de la contratación pública

4.1 El control de la correcta aplicación de la normativa vigente debe completarse con un constante seguimiento de la contratación pública, para que ello permita disponer de un conocimiento profundo de las realidades económicas subyacentes a la adjudicación de estos contratos. En efecto, la normativa comunitaria, relativamente homogénea, se aplica a sectores cada vez más heterogéneos. El seguimiento es particularmente necesario para los contratos públicos de servicios, que son objeto de normas comunitarias desde hace poco tiempo. Tal seguimiento podría tener por objeto, por ejemplo, la obtención regular de datos sobre la clasificación de los contratos según los anexos IA e IB de la Directiva 92/50/CEE, y sobre la actuación de los poderes adjudicadores en este ámbito. Para que el seguimiento dé una idea exacta del impacto económico de la normativa comunitaria en materia de contratos públicos, convendrá apoyarse, por una parte, en el análisis de la competencia y de los precios abonados por los poderes adjudicadores y, por otra, en una mejor comprensión de la dimensión y estructura de la demanda y de las necesidades de información de la oferta. Ello hará posible evaluar en qué medida responde el sistema actual a las necesidades de los poderes adjudicadores y operadores económicos.

4.2 La Comisión tiene la intención de establecer un dispositivo de seguimiento del impacto económico de los contratos públicos; actualmente estudia las posibilidades de utilizar para ello de la mejor manera posible los datos recogidos en varias fuentes (base de datos de licitaciones o TED (Tenders Electronic Daily), Eurostat). Concretamente, este ejercicio de seguimiento debe desembocar en la elaboración de indicadores de precios aplicables a una combinación representativa de bienes adquiridos por las entidades sometidas a las normas. Como ya se ha señalado, los poderes adjudicadores sólo podrán ofrecer al público un mejor servicio si seleccionan a los candidatos más cualificados y competitivos.

4.3 La Comisión confirma su compromiso por velar de forma constante por el respeto de las directivas comunitarias, de conformidad con los principios consagrados por el Tratado. A este respecto, el seguimiento económico debe igualmente posibilitar un análisis de mercado de determinados sectores específicos en todos los Estados miembros. Por este procedimiento, la Comisión podrá determinar sistemáticamente los sectores problemáticos y ejercer el control de una manera más coherente que limitándose a reaccionar ante denuncias concretas. Las bases de datos (incluida la base de datos de licitaciones - TED) son valiosos instrumentos de recogida, análisis y difusión de datos, y pueden ser muy útiles para el control de la aplicación del derecho. Se ha establecido asimismo un sistema de controles periódicos, encaminado a determinar los casos más significativos de no publicación de anuncios de licitación. No obstante, dada la enorme cantidad de contratos públicos adjudicados (y el número y diversidad de compradores públicos), la Comisión no está en condiciones de realizar por sí sola un seguimiento detallado, especialmente cuando se trata de verificar si los compradores públicos publican información sobre todos los contratos públicos. En este contexto, la Comisión manifiesta su deseo de recibir sugerencias encaminadas a mejorar el seguimiento de los procedimientos de contratación pública, a nivel tanto comunitario como nacional; desearía igualmente recoger observaciones sobre la posibilidad de analizar nuevamente el funcionamiento del observatorio europeo. El Comité consultivo para los contratos públicos creó este observatorio para velar por la correcta aplicación de las reglas sobre contratación pública por parte de los poderes adjudicadores de los Estados miembros, pero aún no ha sido nunca plenamente operativo. Sin embargo, esta iniciativa no se ha concebido para convertirse en una oficina de asistencia técnica o una agencia. En este contexto podría estudiarse asimismo la posibilidad de establecer procedimientos de verificación cruzada.

II. Información

4.4 Ya sea sobre las normas jurídicas aplicables, sobre los diversos contratos públicos o sobre las irregularidades o disfuncionamientos constatados, la información es vital para garantizar que los procedimientos de contratación reúnen las mejores condiciones de limpieza, eficacia y costes.

a) Un marco jurídico más inteligible

4.5 Es esencial que los esfuerzos por mejorar las prácticas en materia de contratos públicos se vean apoyados por avances en la transparencia y en la difusión de información. La Comisión ha tomado ya varias medidas destinadas a mejorar, cualitativa y cuantitativamente, la información sobre las normas comunitarias que reconocen los

derechos de los contratistas y establecen las obligaciones de los poderes adjudicadores. Aunque todas las directivas comunitarias sobre contratos públicos han sido agrupadas y publicadas en un único volumen, las normas serían más comprensibles si cada directiva fuera objeto de una codificación que reagrupase todas las disposiciones aplicables a los contratos públicos en un sector determinado. Para los contratos públicos de suministros y obras, así como para los relativos a los sectores especiales, la adopción de las Directivas 93/36/CEE, 93/37/CEE y 93/38/CEE ha permitido llegar a una codificación formal. Sin embargo, no puede garantizarse que se efectuará una codificación formal cada vez que se modifique una directiva de contratos públicos; si ello resultase imposible, será necesario prever otros medios.

4.6 Para facilitar la comprensión de las reglas sobre contratos públicos, la Comisión se ha comprometido a publicar varios vademécum (comunicaciones interpretativas) con explicaciones y aclaraciones sobre diversos aspectos de la aplicación de las directivas. Algunos de estos vademécum actualizarán el que fue publicado por primera vez en 1987 (directivas de obras y suministros), y los demás ofrecerán textos equivalentes para las directivas de los servicios y sectores especiales. La Comisión confirma igualmente su intención de publicar guías sobre las vías nacionales de recurso y los medios de que disponen los contratistas para ver reconocidos sus derechos.

b) Difusión de las notificaciones

4.7 Es importante ofrecer explicaciones que aclaren la normativa aplicable, pero no lo es menos poner a disposición de los contratistas toda la información necesaria para licitar. Para poder aprovechar todo el potencial que ofrecen los contratos públicos, es indispensable disponer de datos fiables y de fácil acceso. Sin embargo, cada año se publican más de 130 000 anuncios de licitaciones en la Serie S del Diario Oficial de las Comunidades Europeas, y para los proveedores no resulta fácil seleccionar los anuncios que puedan interesarles. La Comisión es consciente de la dificultad de difundir tal volumen de información de manera transparente por medio del suplemento de papel del Diario Oficial. Se está contemplando la posibilidad de establecer a medio plazo un sistema de publicación que permita prescindir en alguna medida del soporte de papel.

4.8 La Comisión ha realizado ya un estudio de mercado entre los suscriptores del suplemento del Diario Oficial y de la base TED, a fin de hacerse una idea más exacta de las posibilidades de mejorar el contenido y la presentación de los datos. Este estudio ha mostrado que sólo una pequeña parte de los abonados prefiere las actuales formas de publicación a otras opciones: en su mayoría, desearían que la información estuviera disponible en el World Wide Web o en forma de un CD-ROM dotado de ayudas a la búsqueda. Pueden contemplarse igualmente abonos selectivos a la Serie S, que hagan llegar a los usuarios únicamente la información sobre los contratos públicos que les interesan. Aunque es cierto que estas mejoras pueden contribuir a abrir la contratación pública a las empresas, es conveniente hacer gala de mayor ambición y lograr que cada avance tecnológico se traduzca en un paso adelante en el acceso a la información.

4.9 Por otra parte, en la actualidad los anuncios de licitación presentan con frecuencia problemas de calidad. Aunque en varias directivas queda recogida la obligación de describir la naturaleza del contrato utilizando las nomenclaturas CPA (clasificación de los productos en función de las actividades) o CPC (clasificación común de productos),

son escasos los poderes adjudicadores que lo hacen, con el consiguiente perjuicio económico del contribuyente europeo. La Comisión ha elaborado un vocabulario común de contratación pública (CPV) que consiste en una lista de códigos inspirada en la CPA pero adaptada a las necesidades específicas de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos. Recientemente se ha publicado una versión revisada del CPV²², al mismo tiempo que una recomendación²³ que insta a los poderes adjudicadores a emplearlo, de forma que el objeto del contrato pueda ser satisfactoriamente definido en términos extraídos del CPV. Si la utilización del CPV pudiera generalizarse a todo el conjunto de las entidades y poderes adjudicadores, los procedimientos de adjudicación de contratos públicos en la Unión ganarían en transparencia; la simplificación del proceso de publicación redundaría en un beneficio económico para el contribuyente, especialmente en el capítulo de traducción a las once lenguas oficiales. En este contexto, la Comisión desea conocer la opinión de todos los interesados sobre la conveniencia de hacer obligatorio el uso del CPV. Otra solución podría consistir en facturar a los poderes adjudicadores que no utilicen el CPV y los formularios electrónicos normalizados para describir el objeto de sus contratos un importe proporcional a los costes añadidos de tratamiento de sus anuncios de licitación.

III. Formación

4.10 Las prácticas tradicionales en materia de contratos públicos sólo podrán modificarse si se consigue que evolucione la cultura administrativa, que la Administración se independice de su estrecha vinculación con los proveedores nacionales y acceda a un entorno transparente y verdaderamente comercial, abierto a otros licitadores, y se pretenda ante todo obtener la mejor relación entre calidad y precio. Cabe dentro de lo posible que la mejor forma de conseguir este cambio —y la menos costosa— sea conceder la mayor importancia a la formación sobre las normas de adjudicación de contratos públicos y las prácticas recomendadas en la materia. Pese a todo, algunos gobiernos parecen ver la formación como un lujo costoso, y los presupuestos destinados a este tipo de medidas son los primeros en sufrir las consecuencias de la austeridad presupuestaria. Sin embargo, para conseguir que las nuevas técnicas en el sector de los contratos públicos, como son por ejemplo los procedimientos electrónicos de notificación y adjudicación de contratos, sean aprovechadas en todo su potencial de eficacia y reducción de costes, es imprescindible que los responsables de la adjudicación de contratos sepan utilizarlas.

4.11 Se perciben alentadores signos de cambio. Los actuales debates sobre la mejora de la competitividad europea subrayan cada vez más la importancia de la formación continua y de la aplicación de los conocimientos acumulados. En el sector de la contratación pública, esto requiere unos esfuerzos aún más constantes por garantizar una formación sistemática y rigurosa del personal correspondiente, para ofrecerles los medios necesarios para asegurar la eficacia de los procedimientos de adjudicación.

22 DOCE S 169, de 3.9.96.

23 DOCE L 222, de 3.9.96

4.12 Independientemente del grado de urgencia de las necesidades, sería ilusorio creer que prácticas tradicionales muy arraigadas pueden modificarse de un día a otro. Para poner en práctica una política óptima de contratación pública, conviene tener plena consciencia de lo que significa buscar los mejores criterios comerciales. Por esta razón, la Comisión considera llegado el momento de tomar medidas en apoyo de la formación de los responsables de la contratación pública, para dotarles de la capacitación necesaria para gestionar las transformaciones, y ayudarles a comprender mejor su nueva función. Sin embargo, si se desea llegar a un auténtico cambio habrá que aplicar un programa que, garantizando tal formación en todo el territorio de la Comunidad, se centre en el aprendizaje de las mejores prácticas de contratación pública, sin limitarse a una mera formación parcial. Tal programa podría comprender ámbitos tales como la aplicación de las tecnologías de la información al sector de los contratos públicos y el intercambio de información sobre las prácticas más recomendables. Para elaborar un programa de este tipo sería necesaria la intervención de numerosas instancias, como la Comisión, los Estados miembros, los organismos nacionales del sector, las empresas, las universidades y demás partes interesadas.

IV. Procedimientos electrónicos de contratación pública

4.13 Los actuales procedimientos de adjudicación de contratos públicos se basan en usos administrativos y medios de comunicación tradicionales: fundamentalmente, se trata de un sistema de notificación y difusión de anuncios y de presentación de ofertas en soporte de papel. Sin embargo, el progreso de la informática y de las telecomunicaciones hacen innecesario mantener estos sistemas; es hora de que la política comunitaria de contratación pública mire al futuro y recoja todas las posibilidades que ofrece el progreso tecnológico. A corto plazo, las nuevas tecnologías harán posible introducir procedimientos electrónicos para la notificación de los anuncios de licitaciones y la difusión de la información a las empresas. A más largo plazo, es probable que las telecomunicaciones y los sistemas informáticos revolucionen la adjudicación de contratos públicos: podría considerarse la creación de un sistema informatizado en el que las empresas publiquen la gama de productos y los precios, en forma de catálogos electrónicos; los órganos de contratación podrían así comparar los precios y las condiciones antes de decidirse por los productos cuyo precio sea más interesante. La generalización de la electrónica en el sector de los contratos públicos beneficiará a todos los participantes: en comparación con sistema actual en soporte de papel, los procedimientos serán más transparentes, más abiertos al diálogo con los contratistas y mucho más eficaces.

4.14 La Unión Europea no puede permitirse el lujo de quedarse cada vez más atrás en este terreno. En las recomendaciones al Consejo Europeo del informe del grupo presidido por el Sr. Bangemann²⁴, los contratos públicos figuran entre los ámbitos del sector público en que es prioritario aplicar las tecnologías de la información; uno de los objetivos propuestos en el informe es que al menos el 10% de todos los poderes adjudicadores se doten de procedimientos electrónicos de adjudicación de contratos en un plazo de dos a tres años. Dos años después, parece claro que para lograr este objetivo es necesario un esfuerzo sostenido a todos los niveles. En 1995, en la conferencia del G7 sobre la

24 Europa y la sociedad global de la información: recomendaciones al Consejo Europeo de Corfú, Bruselas, 26.5.94.

sociedad de la información, los participantes hicieron un llamamiento al sector privado para que adoptase iniciativas en este ámbito y se comprometieron a apoyar sus esfuerzos por desarrollar redes de información y prestar nuevos servicios vinculados a la información.

a) Situación actual

4.15 En el sector de la contratación pública, los planos en que resulta más apropiado valerse de las tecnologías de la información son los de procedimientos de notificación y difusión de los anuncios de licitación. Las directivas comunitarias obligan a los poderes adjudicadores a publicar sus anuncios de licitaciones en la Serie S del Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Este suplemento cuenta ya con más de 300 páginas al día, y se espera que aumente aún más en los próximos doce meses; no es sorprendente que los proveedores tengan dificultades para seleccionar los anuncios que les interesan. Es preciso, simple y llanamente, que el sistema sea más eficaz y más fácil de utilizar.

4.16 Se han realizado ya considerables progresos. Hace diez años se creó la base de datos TED, recientemente actualizada con la introducción de una aplicación más fácil, del vocabulario común de contratación pública (CPV) y de un acceso a Internet. En la actualidad se estudian otras mejoras²⁵.

b) Notificación electrónica

4.17 Las actuales tecnologías multiplican las posibilidades de incrementar la transparencia, limitar los costes de funcionamiento y reducir los plazos. Al objeto de concretar estas posibilidades, la Comisión ha iniciado un programa ambicioso denominado SIMAP (Sistema de información sobre contratos públicos), que parte de la experiencia acumulada gracias a la base TED e incluye varios proyectos diferentes. Su objetivo más inmediato es aumentar la capacidad del actual sistema de publicación, de manera que pueda tratar sin problemas el creciente número de anuncios de licitaciones que hay que publicar. De hecho, es de esperar que con el programa SIMAP se consiga una mejor información sobre anuncios de contratos en unos plazos menores; es ésta una mejora que, además de ser ya urgente dado el rápido aumento del número de anuncios publicado, resulta esencial para acrecentar la transparencia de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos en Europa. El programa SIMAP abre la posibilidad de mejorar los procedimientos de seguimiento y análisis de contratos, así como el intercambio de otros muchos datos útiles para que los proveedores seleccionen más fácilmente los contratos que les interesan.

4.18 Dentro del programa SIMAP, se han puesto en marcha ya varios proyectos experimentales en los que participa un número limitado de compradores públicos y de proveedores de información. Se trata fundamentalmente de que los compradores públicos comuniquen electrónicamente los anuncios de contratos al Diario Oficial y a la base TED, y de dar a los proveedores un acceso en línea a los datos. Si estos proyectos se ven coronados por el éxito —y los primeros resultados son alentadores— podrán ser objeto de un desarrollo ulterior y dar origen a un sistema electrónico de notificación y difusión realmente operativo, al que tendrán acceso todas las entidades interesadas de la Unión (por medio de un quiosco electrónico de anuncios de licitaciones que comprenda toda la Comunidad).

25

Véanse también los puntos 4.7 a 4.9.

4.19 Con este sistema, los poderes adjudicadores podrían transmitir sus anuncios electrónicamente en lugar de en papel. Queda por resolver la fundamental cuestión de cómo pasar del soporte de papel a la transmisión electrónica. Las últimas modificaciones de los textos legislativos prevén ya dispositivos de autorización de la transmisión electrónica de los anuncios de contratos; al principio, ambos sistemas coexistirán durante varios años. En estos momentos, es conveniente determinar si estos cambios deben introducirse de manera voluntaria o si es necesario prever una disposición legal que obligue a los compradores públicos a transmitir sus anuncios en soporte electrónico. En este último caso, conviene igualmente decidir si dicha obligación debe limitarse en un principio a las administraciones centrales y a los sectores especiales, antes de ampliarse. Es posible que gracias a la notificación electrónica de los anuncios de licitaciones puedan reducirse los plazos necesarios para la difusión de la información y quizás también, más tarde, los plazos de presentación de ofertas. La Comisión desearía recibir observaciones a este respecto.

c) Difusión electrónica

4.20 Dado el constante aumento de los anuncios de contratos publicados y los avances de las técnicas de publicación electrónica, es evidente que la versión sobre papel del suplemento del DOCE terminará por ser sustituida por versiones electrónicas. El estudio de mercado realizado entre los suscriptores ha confirmado que la mayoría preferiría disponer de la información en el World Wide Web y que muchos estarían interesados por un CD-ROM. Ya se está estudiando un proyecto de CD-ROM, y es innegable que algunas mejoras a la base TED, como por ejemplo la introducción de un acceso por Internet, aumentarían su atractivo.

4.21 Actualmente, el suplemento del Diario Oficial cuenta con unos 13 000 suscriptores; puede afirmarse que se trata sólo de una pequeña parte de las empresas potencialmente interesadas. Por lo tanto, conviene concebir versiones electrónicas o en línea para atraer a nuevos suscriptores, y para sustituir la versión en papel que reciben los actuales, cuya utilización es cada vez más complicada.

4.22 Una vez que estos sistemas de sustitución sean operativos y hayan sido aceptados por los suscriptores, se podrían modificar las disposiciones que obligan a publicar en el suplemento en papel del DO, con la introducción de una referencia a los medios electrónicos, de tal manera que la versión en papel pueda ser gradualmente abandonada a medida que vaya perdiendo popularidad.

4.23 Dados los resultados del estudio de mercado, la Comisión tiene la intención de publicar únicamente breves resúmenes de los anuncios de contratos en una serie del DOCE mucho menos voluminosa, y de poner a disposición del público la información completa en una base de datos, propuesta igualmente en forma de CD-ROM o accesible a través de Internet. Se examinará igualmente la posibilidad de producir únicamente la versión en base de datos o de ofrecer la información exclusivamente por medio de terceros autorizados para ello.

4.24 La Comisión expresa su deseo de que todos los interesados, Estados miembros, poderes adjudicadores y proveedores, le hagan llegar sus observaciones o comentarios a las diversas posibilidades expuestas.

d) Sistema de contratación pública enteramente electrónico

4.25 La tecnología ofrece posibilidades mucho más amplias que las aplicaciones, relativamente simples, relativas a la transmisión y difusión electrónica de los anuncios de licitación. A largo plazo, el porvenir de la informatización de los contratos públicos pasará inevitablemente por la puesta en marcha de un sistema de adjudicación de contratos enteramente electrónico. El empleo de procedimientos electrónicos podría no solamente ampliarse para el cumplimiento de todas las obligaciones actualmente impuestas por las directivas (por ejemplo la obligación de publicación), sino también, de manera mucho más radical, a todas las demás etapas de la adjudicación y ejecución de contratos públicos. De esta manera podrían efectuarse mediante un sistema enteramente electrónico la comunicación de los pliegos de condiciones y la presentación de ofertas, así como los intercambios de información durante la ejecución del contrato (incluidas facturas y pagos). Sin embargo, hay que señalar que, a diferencia de la publicación de anuncios de licitación, este tipo de aplicaciones no son competencia directa de la Comisión: estas cuestiones se dejan a la libre apreciación comercial de los poderes adjudicadores y operadores económicos. Naturalmente, la Comisión tiene la intención de seguir estrechamente asociada al desarrollo de estas aplicaciones, que indudablemente afectarán mucho a la normativa comunitaria en el sector de la contratación pública, y conviene no desdeñar el riesgo de que unos sistemas nacionales incompatibles originen nuevos e importantes obstáculos a los intercambios interiores (y exteriores).

4.26 El sistema que hay que poner en marcha debe estar dotado de la flexibilidad suficiente para responder al reto de la constante evolución del sector de la contratación pública. Dado que las directivas sobre contratos públicos no contienen disposiciones específicas sobre tecnología de la información, las normas existentes serán, en la medida de lo posible, interpretadas para adaptar su aplicación a las posibles innovaciones. Aunque la Comisión ha partido de la hipótesis de que no va a proponer ninguna modificación del marco legal de los contratos públicos, no se excluye que, en determinados ámbitos, los avances técnicos, aun sin poner en tela de juicio los principios fundamentales del sistema actual, hagan sin embargo necesaria la presentación de propuestas legislativas específicas. Uno de estos ámbitos podría ser el de procedimientos electrónicos de adjudicación de contratos públicos.

e) Experiencia fuera de la Unión Europea²⁶

4.27 A pesar de la natural incertidumbre en torno a la forma en que las tecnologías de la información se integrarán en el sector de los contratos públicos en los próximos años, es posible exponer algunos casos ilustrativos importantes. Por ejemplo, la administración norteamericana ha confiado la difusión de la información sobre anuncios de licitaciones a una docena de empresas privadas, autorizadas a tal efecto, que han desarrollado las denominadas Redes de Valor Añadido (RVA). Estas redes ofrecen datos de excelente calidad sobre las posibilidades abiertas por la contratación pública en los Estados Unidos y en el extranjero; otro caso similar de participación del sector privado puede verse en Canadá. Teniendo en cuenta el valor comercial de los datos sobre contratos públicos, el sector privado europeo podría igualmente estar interesado por su difusión, pese a que el multilingüismo en la Unión puede representar un freno. A este respecto, la Comisión

26

Véase igualmente el capítulo 6.

acogerá favorablemente cualquier manifestación de interés por parte de los operadores del sector privado. Conviene reflexionar sobre los medios de mejorar la información disponible sobre los proveedores potenciales de productos y servicios, así como sobre la manera de incentivar al sector privado para ofrecer la infraestructura necesaria para que las relaciones comerciales con los poderes adjudicadores se lleven a cabo por vía electrónica. Estas cuestiones exigen una profunda reflexión de todas las partes interesadas, esencialmente para definir las modalidades de cooperación en la concepción de los útiles y servicios necesarios.

4.28 La introducción de la electrónica en el sector de la contratación pública es un fenómeno mundial. Nuestros principales interlocutores comerciales han iniciado ya ambiciosos programas al objeto de, por un lado, crear accesos electrónicos integrados a la información sobre sus contratos públicos y, por otro, generalizar el recurso a los procedimientos electrónicos de licitación para sus adquisiciones. Al igual que muchas otras innovaciones tan recientes como fascinantes, estos avances albergan tanto una multitud de nuevas posibilidades como un considerable potencial de problemas. En cuanto al número de posibilidades, citaremos fundamentalmente la mayor disponibilidad de los datos sobre contratos públicos: nuevas y perfeccionadas aplicaciones informáticas hacen ya posible que las empresas accedan a toda la información deseada pulsando un simple botón, independientemente de su localización geográfica. Con respecto a los peligros, es de temer que las consideraciones de política nacional y los intereses nacionales pesen demasiado sobre los gobiernos; ello podría traer consigo la implantación de sistemas cuya incompatibilidad técnica dificulte la comunicación, lo que impediría aprovechar todo el potencial de los procedimientos electrónicos de adjudicación de contratos. Con el apoyo de la Comisión, el comité de contratos públicos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) —que se ocupa de aspectos de la aplicación del Acuerdo sobre contratación pública— ha comenzado a examinar el problema de la aplicación de las tecnologías de la información en el sector de la contratación pública. Existen también invitaciones de la industria para examinar la posibilidad de establecer un sistema de adquisiciones públicas por vía electrónica compatible entre la Unión Europea y Estados Unidos. Mediante este debate en el seno del Comité del ACP se pretende conseguir un acuerdo entre todos los países signatarios del ACP sobre los sistemas compatibles; de esta forma, se tratarán también las cuestiones esenciales de la definición de normas y de procedimientos técnicos internacionalmente aceptados.

f) Conclusión

4.29 Tras haber analizado las reacciones al presente Libro Verde, la Comisión tiene la intención de publicar un documento orientativo sobre los procedimientos electrónicos de contratación pública, que tendrá especialmente en cuenta las reflexiones sobre el comercio electrónico y la sociedad de la información. El objetivo es elaborar, con ayuda de los Estados miembros, un programa de medidas que precise las modalidades de desarrollo de los procedimientos electrónicos en los próximos cinco años.

V. Preguntas

1. ¿Se ha concedido la suficiente importancia al seguimiento de la correcta aplicación de las normas de adjudicación de contratos públicos como medio de prevenir los problemas o de detectar posibles infracciones? ¿Desea formular alguna sugerencia para mejorar los sistemas de seguimiento de la Comunidad y de los Estados miembros? ¿Considera conveniente desarrollar más la idea de un seguimiento transfronterizo, por ejemplo mediante un observatorio europeo que evalúe la conformidad de la adjudicación de contratos con la normativa sobre contratación pública?
2. Es esencial disponer de incentivos para fomentar la eficacia de los procedimientos de seguimiento en el sector. ¿Qué tipo de medidas (verificaciones cruzadas, publicación de los resultados obtenidos, primas, etc.) podrían aplicarse a escala nacional?
3. ¿Está usted satisfecho de la información ofrecida por la Comisión o los Estados miembros sobre la contratación pública? En su opinión, ¿hasta qué punto sería útil publicar un boletín informativo que resuma regularmente los avances más recientes del sector y estimule los intercambios de opiniones y experiencias a nivel europeo?
4. ¿Qué otras fuentes de información existen? ¿Cuál es la información de tipo estadístico que podría responder a la necesidad de información y de transparencia?
5. En el marco de las reglas sobre protección de los intereses financieros, existen disposiciones reglamentarias que prevén la obligación de los Estados de comunicar regularmente a la Comisión los casos de fraude o de irregularidad. Estas obligaciones se aplican ya en los casos de contratos públicos con financiación comunitaria. ¿Podría extenderse este sistema de información al conjunto de los contratos públicos?
6. ¿Ha tomado su Estado miembro alguna iniciativa en materia de formación? (en caso afirmativo, explicar los detalles) ¿Se dedica la suficiente atención a la formación sobre la aplicación de las tecnologías de la información a los contratos públicos?
7. ¿Es necesario un programa comunitario para fomentar las actividades de formación y asegurar que se generalizan las prácticas más adecuadas en materia de adjudicación de contratos públicos? ¿Qué forma y duración debería tener? ¿Cómo podría conseguirse la plena participación de los Estados miembros, los profesionales del sector, las universidades y las empresas en este tipo de programa?
8. ¿Qué mejoras es conveniente introducir en la Serie S del Diario Oficial y en la base de datos de licitaciones (TED)?

9. ¿Pueden los sistemas electrónicos de notificación y difusión de anuncios aumentar la eficacia de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos y hacer que estos últimos sean más accesibles para las empresas? ¿Pueden contribuir a la apertura de los contratos públicos?
10. ¿Cuál es la mejor forma de motivar a los poderes adjudicadores para que transmitan sus anuncios de licitación por vía electrónica (base voluntaria u obligación legal)? ¿Qué incentivos pueden contemplarse en este ámbito?
11. ¿Qué factores considera usted esenciales para aprovechar plenamente las posibilidades de los sistemas electrónicos en materia de contratos públicos? ¿Cuáles deben ser las funciones respectivas de la Comisión, Estados miembros, poderes adjudicadores, contratistas y diseñadores de aplicaciones informáticas?
12. ¿Se interesa el sector privado por la prestación de servicios de información sobre contratos públicos en la Unión?
13. ¿Debe darse especial prioridad a la celebración de debates encaminados a lograr un acuerdo con nuestros principales interlocutores comerciales sobre la compatibilidad técnica de los sistemas electrónicos de adjudicación de contratos públicos?

5. CONTRATACIÓN PÚBLICA Y OTRAS POLÍTICAS COMUNITARIAS

La política de contratos públicos incide positivamente sobre el resto de las políticas comunitarias. Por ejemplo, al aumentar la transparencia del acceso al mercado, abre a las PYME nuevas zonas de venta; sin embargo, este tipo de empresas sigue experimentando ciertas dificultades para participar con eficacia en los contratos públicos. La Comisión presenta a continuación algunas medidas que podrían mejorar esta situación.

En el ámbito de la normalización, la Comisión piensa profundizar en los esfuerzos, que está realizando conjuntamente con las empresas, para que los organismos de normalización establezcan normas europeas utilizables en los pliegos de condiciones, que contribuyan a la apertura efectiva de la contratación pública.

Las importantes obligaciones financieras que supone la construcción de las redes transeuropeas tienen un elemento de apoyo en los procedimientos de adjudicación previstos en las directivas, que garantizan a los inversores un nivel satisfactorio de rentabilidad. La Comisión se declara dispuesta a aclarar la normativa en aquellos casos en que tal medida sea necesaria para garantizar una colaboración entre el sector público y el privado.

La correcta aplicación de las normas comunitarias posibilita asimismo una óptima distribución de los recursos comunitarios de los Fondos Estructurales y Regionales. Con tal intención, la Comisión propone algunas medidas que pueden mejorar el respeto de estas normas en los procedimientos de adjudicación de contratos cofinanciados por tales fondos. El Libro Verde describe la situación con respecto a los contratos adjudicados por las instituciones de la Unión o por terceros países beneficiarios de recursos comunitarios.

La normativa de contratación pública puede contribuir a lograr los objetivos de las políticas social y medioambiental. En el presente capítulo se describen las posibilidades que las directivas de contratos públicos aportan a tales objetivos. Tras el debate iniciado por el presente Libro Verde, la Comisión analizará de qué manera pueden integrarse mejor los aspectos sociales y medioambientales en la aplicación de esta normativa.

Por último, la Comisión da la bienvenida a cualquier iniciativa que tenga por objeto reforzar la competencia en el sector de los contratos en el sector de defensa, para contribuir a que la política de seguridad y defensa se vea dotada de una identidad europea, al tiempo que se fomenta la competitividad de nuestra industria.

I. PYME

5.1 En estos momentos, la mayor parte de nuestras grandes empresas han acumulado ya una experiencia considerable en la adjudicación de contratos públicos en el extranjero. En general, no tienen dificultades para reunir datos sobre un anuncio determinado, y cuentan con la suficiente experiencia para participar en ellos. Sigue siendo frecuente la presentación de ofertas a través de filiales o de asociaciones de empresas cuyo responsable procede del mismo Estado miembro que el del órgano de contratación. Todavía es

limitado el número de contratos adjudicados directamente en otro Estado miembro. Lo mismo ocurre con la pequeña y mediana empresa (PYME), cuya dimensión le plantea más dificultades. En efecto, a pesar de que una encuesta sobre las PYME²⁷ realizada en 1994 por las Euroventanillas indicaba algunas empresas que habían obtenido contratos en otros Estados miembros, se trata de casos aislados que no permiten generalizar.

5.2 Sin embargo, es necesaria una participación más amplia de las PYME en la contratación pública, dada su importancia en la economía europea: estas empresas facturan más del 65% del volumen de negocios generado por el sector privado en la Unión. El aumento de su participación tendría por efecto la creación de un núcleo de PYME capacitadas para aprovechar la apertura de los contratos públicos, no solamente en la Unión Europea, sino también en los países contemplados en el acuerdo GATT sobre contratos públicos (véase el capítulo 6) y, al mismo tiempo, permitiría a estas empresas contribuir más al crecimiento, a la competitividad y al empleo. Los objetivos fundamentales de un mercado interior en la contratación pública (ampliación de la gama de contratistas a los que pueden recurrir los poderes adjudicadores y aumento de la competitividad de la industria comunitaria) sólo podrán alcanzarse si las PYME disponen de un acceso real a los contratos europeos.

5.3 Tras la publicación de diversas comunicaciones y resoluciones sobre las PYME y el mercado interior²⁸, se han emprendido tareas que han conducido a la determinación de una serie de problemas que se plantean a las PYME, no solamente en el curso del procedimiento de adjudicación, sino también antes y después del mismo.

5.4 De este modo, desde la propia fase de programación de su actividad empresarial, las PYME no pueden organizarse fácilmente para participar con eficacia en los contratos que podrían interesarles. Esto es debido a numerosos factores: la dificultad de adaptar sus actividades a las necesidades del mercado, la falta de datos prácticos sobre los contratos existentes en su sector, la carencia de personal formado y de la asistencia técnica necesaria para dominar los procedimientos de calificación previa, sobre todo en los sectores especiales y, en algunas ocasiones, la preparación de las ofertas; se debe igualmente a los problemas que plantea cumplir los requisitos de certificación de la calidad, al hecho de que con frecuencia existe demasiada desproporción entre la dimensión de estas empresas y la de los contratos sujetos a las directivas, para los que se convoca un concurso a escala comunitaria. A este último problema hay que añadir la dificultad de llegar a formas de asociación eficaces y ventajosas entre las PYME.

27 Encuesta sobre los efectos del mercado interior realizada entre más de 140 PYME en doce Estados miembros. Véase el comunicado de prensa de la Comisión IP(95) de 10.4.95.

28 Véanse, por ejemplo, las comunicaciones de la Comisión: COM(90)166 de 7.5.90, "Sobre el fomento de la participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública de la Comunidad"; SEC(92)722 de 1.6.92, "La participación de las PYME en la contratación pública en la Comunidad", SEC(92)1052 de 3.6.92, "Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a las medidas en favor de las industrias suministradoras de los sectores de servicios públicos en las regiones estructuralmente menos avanzadas de la Comunidad"; SEC(92) 2214 de 18.11.92, "sobre los plazos de pago en las transacciones comerciales"; COM(93) 632 de 22.12.93, "Aprovechar al máximo el mercado interior: Programa estratégico"; COM(94) 207 de 3.6.94, "Programa integrado en favor de las PYME y del artesanado"; las resoluciones del Consejo de 22.11.93, DOCE C 326/1, "sobre el fortalecimiento de la competitividad de las empresas, en particular de las pequeñas y medianas empresas y del artesanado, para fomentar el empleo" y de 22.4.96, DOCE C 130/1, "sobre la coordinación de las actividades comunitarias en favor de las pequeñas y medianas empresas (PYME) y del artesanado"; la resolución del Parlamento de 21.4.93, DOCE C 150/71, sobre las comunicaciones de la Comisión al Consejo "Hacia el mercado europeo de la subcontratación" y sobre "la participación de las PYME en la contratación pública en la Comunidad".

5.5 También se plantean problemas a las PYME en la fase de adjudicación de contratos. Por ejemplo, es difícil acceder rápidamente a la información necesaria para elaborar las ofertas; especialmente, hallar e interpretar los anuncios de licitaciones que pueden ser interesantes, el objeto del contrato, las normativas aplicables (incluidas las normas nacionales), las normas y especificaciones técnicas. Según un estudio reciente²⁹, el retraso en enviar los pliegos de condiciones por parte de los poderes adjudicadores plantea un auténtico problema para la participación de las PYME, ya que, en numerosos casos (más del 50% de los examinados), hace imposible presentar una oferta válida dentro de plazo. Los costes de presentación de las ofertas, así como la búsqueda de garantías financieras a unos tipos competitivos, constituyen igualmente obstáculos no desdeñables para estas empresas.

5.6 Surgen igualmente dificultades para las PYME en la fase de ejecución de los contratos: responder a los requisitos de garantías de buena ejecución aceptados en el momento de la firma del contrato, obtener sin retrasos el pago de sus prestaciones o de sus suministros, resolver los posibles litigios mediante procedimientos rápidos y poco costosos, o disponer de una protección adecuada en su calidad de subcontratantes.

5.7 Ante estos problemas, ya se han tomado medidas a nivel comunitario. Por cuanto hace al aspecto "información", determinadas redes creadas con el apoyo de la Comunidad (incluido un núcleo de Euroventanillas especializadas en la contratación pública) proponen ya servicios de información y apoyo, en cooperación con consultores privados. Estas redes, a las que se añaden varios servicios locales, sectoriales o nacionales, ofrecen también datos sobre los contratos de importes inferiores a los límites establecidos en las directivas, así como información adicional sobre los proyectos de contratos públicos de determinados poderes adjudicadores. Además, la nueva presentación de los anuncios de contratos publicados diariamente en el Diario Oficial facilita sin duda alguna la tarea de las PYME que tienen acceso al mismo, permitiéndoles hacerse con la suficiente información sobre las posibilidades de contratos, en particular en otros Estados miembros.

5.8 Asimismo, la Comisión ha adoptado algunas medidas encaminadas a ofrecer información y asistencia técnica a las PYME de regiones desfavorecidas, para permitirles participar en los contratos públicos europeos. Entre ellas figuran la iniciativa PRISMA³⁰ (preparación de las empresas para el mercado interior) hasta 1994 y las nuevas iniciativas PYME³¹ e INTERREG II³², que comprenden también el fomento de la asociación entre PYME de Estados miembros diferentes, así como la formación especializada.

5.9 La Comisión considera recomendable adoptar otras iniciativas, y acogerá favorablemente cualesquiera observaciones sobre las posibilidades que, en esta perspectiva, se exponen a continuación.

5.10 En el plano de la información general, podría ser útil la publicación de una guía práctica que explique a las PYME los medios de prepararse para participar en contratos públicos, así como la elaboración de documentos interpretativos sobre aspectos de la aplicación de las directivas particularmente interesantes para estas empresas, como el

29 Euroventanilla Aarhus County, "Analysis of irregularities occurring in tender notices published in the Official Journal of the European Communities 1990-1993", estudio presentado a la Comisión en 1996.

30 PRISMA (91/C 33/05), DOCE C 33/9 de 8.2.91.

31 Iniciativas PYME (94/C 180/13), DOCE C 180/10 de 1.7.94.

32 INTERREG II (94/C 180/13), DOCE C 180/60 de 1.7.94.

fraccionamiento de los contratos en lotes, la publicación de anuncios indicativos o el problema de los plazos de difusión de la documentación sobre los contratos.

5.11 En cuanto a la información sobre contratos concretos, podría contemplarse la adaptación de la base TED a las necesidades específicas de las PYME. Otra posibilidad sería aprovechar la creciente popularidad de la red Internet y del World Wide Web para permitir a un público mucho más amplio acceder a estas informaciones. A este tipo de iniciativas no se oponen obstáculos técnicos reales, pero su éxito exigirá, sin duda, cierta coordinación a nivel europeo. Además, podría resultar útil exigir más transparencia por parte de los poderes adjudicadores, fomentando la utilización del vocabulario común de contratación pública (CPV) y de formularios normalizados para los documentos del procedimiento dentro de lo posible, lo que facilitaría el intercambio de datos informatizados³³.

5.12 Por cuanto hace a la preparación de los procedimientos de contratación, las PYME verían indudablemente facilitada su participación si los poderes adjudicadores simplificasen y diesen mayor apertura a sus prácticas, mediante la formación de las personas responsables de la gestión de los contratos públicos, y el intercambio de funcionarios y de información sobre las prácticas más adecuadas en la materia.

5.13 Dada su dimensión, se facilitaría la participación efectiva de las PYME en un mercado cada vez más internacionalizado si se estableciesen formas de cooperación entre tales empresas. Por esta razón, podría ser útil profundizar en la adecuación de la Agrupación europea de interés económico (AEIE) para fomentar la cooperación entre PYME, sobre todo en los contratos públicos transfronterizos.

5.14 Un aspecto muy importante para las PYME, que las directivas no tratan directamente, es la subcontratación. Hay que recordar que la Comisión está llamada "a continuar desempeñando, en concertación con los Estados miembros, las funciones generales de impulsión, iniciativa y coordinación de medidas destinadas a la creación de unas condiciones favorables para la subcontratación"³⁴. En esta perspectiva, podrían iniciarse medidas en este ámbito, como por ejemplo mejorar la actual red de bases de datos que ofrecen informaciones sobre la subcontratación, o fomentar la elaboración de códigos de buenas prácticas y de cláusulas contractuales tipo. Con el fin de cuantificar la importancia económica de la subcontratación en Europa, investigaciones piloto han sido realizadas en diez Estados miembros sobre la base de un método común elaborado por Eurostat. Se han hecho estas investigaciones a empresas subcontratadas y empresas mandantes de tres sectores económicos (automóvil, electrónica, textil) y los resultados serán publicados antes del final de 1996.

5.15 Otro aspecto que afecta muy de cerca a las PYME es el de los plazos de pago. A este respecto, la Comisión, tras amplias consultas, ha dirigido una recomendación a los Estados miembros³⁵, invitándoles a asegurarse de que sus poderes adjudicadores observan una cierta disciplina en materia de pagos. Así, por ejemplo, se prevé un plazo para

33 A este respecto, véanse los argumentos desarrollados en el capítulo 4.

34 Véase la Resolución del Consejo de 26 de septiembre de 1989 relativa al desarrollo de la subcontratación en la Comunidad, DOCE C 254/1 de 7.10.89.

35 Recomendación de la Comisión relativa a los plazos de pago en las transacciones comerciales, DOCE L 127/19 de 10.6.95 y C 144/3 de 10.6.95.

efectuar los pagos, así como el abono de intereses de demora. Los Estados miembros deben presentar un informe sobre la aplicación de esta recomendación antes de finales de 1997. Actualmente, la Comisión se manifiesta interesada en recibir cualesquiera observaciones de los operadores sobre esta cuestión.

5.16 Más en general, la Comisión considera que las PYME podrían acceder efectivamente a los contratos públicos gracias a una serie de medidas concretas, basadas en un análisis en profundidad de las necesidades y posibilidades prácticas de estas empresas, y sobre todo gracias al desarrollo de redes de servicios que apoyen su actividad ofreciendo la información necesaria, asistencia técnica, y la formación adecuada. Tras el proceso de consultas iniciado por el presente Libro Verde, la Comisión tiene la intención de presentar una comunicación sobre las medidas que propone en este ámbito.

II. Normalización

5.17 Las normas y especificaciones técnicas que describen las características de las obras, suministros o servicios objeto del contrato son un elemento fundamental de los esfuerzos de apertura de la contratación pública. La utilización de normas nacionales puede limitar en gran medida el acceso de los proveedores no nacionales a estos contratos. A este respecto, las directivas prevén que los poderes adjudicadores recurran a una definición de las especificaciones técnicas por referencia a las normas o acuerdos técnicos europeos, sin perjuicio de las reglas técnicas nacionales obligatorias, siempre que sean compatibles con el derecho comunitario. En las directivas se ha hecho un esfuerzo por resolver este problema, obligando a los poderes adjudicadores a referirse a normas europeas siempre que éstas existan. Tras los mandatos de la Comisión en el marco de la resolución del Consejo de 1985 sobre un nuevo enfoque en materia de armonización técnica y de normalización³⁶, los organismos europeos de normalización (CEN, CENELEC, ETSI) han elaborado numerosas normas europeas, posteriormente incorporadas a nivel nacional. Además, en determinados casos se confiaron mandatos relacionados con la contratación pública. Este esfuerzo debe intensificarse, puesto que aún hoy se da *de facto* en la práctica la compartimentación de determinados contratos, debido esencialmente a la insuficiencia de los esfuerzos de normalización. Actualmente, y en concertación con las empresas, la Comisión está analizando en qué ámbitos serán necesarios nuevos mandatos; da la bienvenida a cualesquiera observaciones de las partes interesadas sobre la cuestión general de la normalización y de las especificaciones técnicas en el ámbito de los contratos públicos, así como a aquellas encaminadas a identificar los sectores en los que la ausencia de normas europeas plantea problemas para la apertura de los contratos públicos.

III. Redes transeuropeas (RTE) y transportes en particular

5.18 Según el Tratado de Maastricht, la Unión Europea debe fomentar la creación de un conjunto de redes transeuropeas (RTE) en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones. Llevando a buen puerto esta tarea se contribuirá al óptimo aprovechamiento de las posibilidades que ofrece el mercado interior: invertir en las RTE es invertir en nuestro futuro. Esta política es crucial para la competitividad general de la economía de la Unión y, a la vez directa e indirectamente, para la creación de empleo. Ya

36 Resolución de 7.4.85, DOCE C 136/1, de 4.6.85.

están en curso varios grandes proyectos, como la construcción del tramo ferroviario y viario del Øresund entre Dinamarca y Suecia, la modernización del aeropuerto de Malpensa en Milán y la construcción de un vínculo ferroviario entre Cork y Stranraer, aunque en otros proyectos prioritarios se avanza con lentitud.

5.19 En un entorno de creciente restricción de los presupuestos nacionales, el Consejo Europeo ha subrayado la importancia de la financiación privada en los esfuerzos de la Unión por aumentar la inversión en infraestructuras de RTE. Es cada vez más improbable que los proyectos de inversión se financien exclusivamente mediante subvenciones de las administraciones locales o nacionales. Dado que estos proyectos exigen cuantiosas obligaciones financieras, es necesario encontrar nuevas maneras de reunir capital. Numerosas organizaciones del sector privado han indicado claramente su creciente disposición a invertir considerablemente en los proyectos de RTE y a hacerlo mediante la aportación de capital riesgo, pero aún quedan por superar algunos obstáculos.

5.20 En su informe el Consejo Europeo de Madrid (diciembre de 1995), la Comisión describió diversos medios de eliminar los obstáculos a la financiación privada de los proyectos de RTE. Además de la dificultad de garantizar una rentabilidad aceptable, se mencionaba también el problema de los riesgos no comerciales vinculados al cambio de política de los poderes públicos; la Comisión está examinando actualmente esta cuestión. Por su parte, el sector privado se ha mostrado preocupado por la aplicación de las normas comunitarias de contratación pública, y determinados medios consideran que las directivas pueden constituir un freno a la participación del sector privado.

5.21 El objetivo último de las directivas comunitarias de contratación pública es crear las condiciones de una competencia leal y abierta para estos contratos en el mercado interior. Su objetivo es facilitar, y no obstaculizar, la participación del sector privado en los proyectos. La Comisión considera que las normas comunitarias en materia de contratos públicos tienden a facilitar la participación de dicho sector en las redes transeuropeas, sin que sea necesario, en la situación actual, modificar el marco jurídico existente. En el caso de que sea necesario aclarar este marco, la Comisión está dispuesta a abordar las diversas cuestiones conjuntamente con las partes interesadas, para eliminar cualesquiera trabas a la colaboración entre el sector público y el privado. Además, tal y como indica en su informe al Consejo Europeo de Madrid, la Comisión ha establecido una ventanilla de información especial "RTE" que puede responder a las preguntas de asociados privados que participen en las RTE.

5.22 En la actualidad, las empresas han señalado tres grandes problemas que, sin estar exclusivamente relacionados con los proyectos RTE, son indudablemente de primerísima importancia en este ámbito. Se trata de la fase previa a la convocatoria del concurso público, las concesiones a grupos de empresas y la utilización del procedimiento negociado³⁷.

a) Fase previa al concurso

5.23 El sector privado, que teme la posible infracción del principio de igualdad de trato, ha dado a conocer su reticencia a comprometerse en estudio o debate alguno antes

37 Véase la exposición del capítulo 3.

de la convocatoria del concurso sin tener la garantía de que no se verá posteriormente excluido de los procedimientos de adjudicación. La Comisión reconoce que, dada la complejidad de la mayor parte de los proyectos —algunos de los cuales pueden exigir soluciones enteramente novedosas—, puede ser necesario un diálogo técnico entre los poderes adjudicadores y las empresas privadas interesadas antes de la publicación del concurso. Si los poderes adjudicadores establecen barreras específicas —relativas tanto al fondo como al procedimiento— que eviten solicitar o aceptar informaciones que puedan restringir la competencia, el principio de la igualdad de trato no se verá conculcado.

b) Concesiones otorgadas a grupos de empresas

5.24 Como se ha indicado previamente (véase el capítulo 3), la concesión de una obra pública es la forma habitual de participación del sector privado (bajo su propia responsabilidad) en la construcción y explotación de infraestructuras en colaboración con el sector público. La Comisión observa que, conforme a las normas comunitarias aplicables en la materia, es esencial que los grupos de empresas, que participan bajo su propia responsabilidad, puedan licitar para concesiones sabiendo que podrán celebrar contratos con sus asociados para los suministros, servicios y obras necesarios. Las disposiciones de la directiva de obras en materia de concesiones aplicables a la construcción de infraestructuras públicas de transporte autorizan al grupo de empresas adjudicatario del contrato a actuar de esta manera.

c) Utilización del procedimiento negociado

5.25 La adjudicación de contratos de obras y servicios complejos puede justificar en determinados casos el recurso al procedimiento negociado. De conformidad con la directiva de sectores especiales, las entidades adjudicadoras pueden elegir libremente entre tres procedimientos (abierto, restringido o negociado) que exigen una convocatoria de concurso previa. En cambio, tal como se ha expuesto (véase el capítulo 3), en los sectores clásicos sólo es posible recurrir al procedimiento negociado en supuestos muy específicos, exhaustivamente enumerados. Por ejemplo, la directiva de servicios permite atribuir un contrato por medio del procedimiento negociado cuando un servicio es demasiado complejo para ser descrito con la suficiente precisión, especialmente en el campo de los servicios intelectuales. Por su parte, la directiva de obras autoriza el empleo del procedimiento negociado en determinados casos excepcionales, por ejemplo, cuando las obras presentan características o imponderables que hacen imposible fijar un precio global desde el comienzo.

IV. Contratos con fondos de la Unión

a) Fondos Estructurales y de Cohesión

5.26 Durante los dos últimos años, la participación de los Fondos Estructurales y de Cohesión en las inversiones de las administraciones de los Estados miembros se ha elevado a más de 50 000 millones de ecus. Se han aportado otros 34 000 millones de ecus por medio de otros instrumentos financieros (como préstamos del Banco Europeo de Inversiones y subvenciones procedentes de otras fuentes comunitarias). Además, la Unión tiene previsto gastar 57 000 millones de ecus de los fondos comunitarios en los dos años próximos. Es evidente la importancia de que los Estados confíen en el respeto de las

normas y estén convencidos de que el dinero del contribuyente se emplea con la mayor eficacia posible, y de que se reduce al mínimo el riesgo de fraude. La normativa comunitaria de contratación pública y la de protección de los intereses financieros de la Comunidad tienen una función esencial que desempeñar a este respecto, teniendo en cuenta que para su aplicación no puede discriminarse según que se trate de contratos financiados por recursos nacionales o contratos para los que una participación de fondos estructurales o de cohesión sea requerida.

5.27 El actual sistema de control de los Fondos Estructurales se basa en una Comunicación de 1989 de la Comisión al Consejo³⁸, que establece la obligación de los Estados miembros de verificar sistemáticamente el respeto de las normas de contratación pública y de confirmar, para cada una de las solicitudes de pago dirigidas a la Comisión, que éste ha sido efectivamente el caso. Sin embargo, son muy pocos los Estados miembros que se han dotado de un mecanismo de control sistemático y completo en la materia. Por su parte, la Comisión sólo puede liberar los fondos previa confirmación expresa de que se han respetado dichas normas. En caso contrario (por ejemplo, si los anuncios de licitación no han recibido la publicidad necesaria), la financiación puede ser suspendida, o incluso retirada, y puede iniciarse un procedimiento de infracción. Conviene precisar que, en el caso del Fondo de Cohesión, así como en los grandes proyectos del FEDER se realiza sistemáticamente una verificación previa en el momento de la instrucción de los expedientes de concesión de cofinanciación.

5.28 La Comisión debe confiar cada vez más en que los Estados miembros cumplen sus obligaciones, particularmente teniendo en cuenta el constante aumento del número de proyectos. El problema se ha agudizado y es necesario hallar una solución: efectivamente, desde la reforma de los Fondos Estructurales, la gestión de los recursos (sobre todo la selección y seguimiento de los proyectos financiados) es competencia de los Estados miembros. Sin embargo, es evidente que este aumento del control de la gestión de los fondos debe acompañarse de una mayor responsabilidad en cuanto al respeto de las normas de contratos públicos. Por tanto, es esencial mejorar los actuales sistemas de control en el plano nacional. Conviene recordar que una importante reflexión se ha iniciado en el marco del ejercicio SEM 2000 sobre la necesidad de más transparencia y rigor en la utilización de los fondos estructurales. Propositiones concretas en este sentido serán transmitidas al Consejo Europeo de Dublín, con la intención de clarificar ciertos criterios al tiempo que se favorece la cooperación y el diálogo entre los Estados y la Comisión respetando el interés de los beneficiarios. Se aborda igualmente las condiciones de aplicación de la corrección financiera en caso de fraude y de irregularidades, incluido el caso de corrección neta cuando un Estado persista en no cumplir con sus obligaciones de control. Los trabajos continuarán en 1997. Deben igualmente recordarse y subrayarse las obligaciones reglamentarias de transparencia en caso de irregularidades o de fraudes mediante la comunicación a la Comisión de los casos constatados.

5.29 Aunque, en última instancia, mejorar los procedimientos es responsabilidad de los Estados miembros, la Comisión hará todo cuanto esté en su mano para que se establezcan cuanto antes unos sistemas de control mejores. Cualquier solución que se adopte debe ir más lejos que la mera detección de los problemas específicos planteados por los proyectos concretos. El objetivo debe ser crear un régimen que aporte un valor añadido. La

38 COM(88)2510, DOCE C 22 de 28.1.89.

justificación del uso de los fondos, la eficacia y los resultados deben ser los aspectos clave de la gestión de los Fondos Estructurales. Las ventajas son evidentes: ahorros considerables a todos los niveles, una utilización más eficaz de recursos limitados, la mejora de la situación del empleo en las regiones afectadas, unos ciudadanos más seguros de que el erario comunitario se emplea provechosamente, y unos proyectos que satisfacen a sus usuarios. Para mostrar nuestra preocupación por la correcta utilización de los fondos públicos y por ganar la adhesión del público, la Comisión piensa que los Estados miembros deberían, en cada uno de los proyectos, dar a conocer que se ha hecho el mejor uso posible de los fondos desembolsados.

5.30 El propio régimen puede ser perfeccionado gracias a modificaciones relativamente leves de los procedimientos. Por ejemplo, se podría prever que el funcionario nacional responsable de cada proyecto firme una declaración de que se han respetado las normas comunitarias de contratos públicos. Este tipo de declaración de responsabilidad personal ya se ha utilizado en otros ámbitos, al igual que en otros países no comunitarios, fundamentalmente en Estados Unidos; ha resultado ser uno de los medios más eficaces para obtener la mejor relación calidad precio y para evitar el fraude. Más en general, podría contemplarse la elaboración de un código de buenas prácticas que los funcionarios nacionales se comprometan a respetar. Naturalmente, la viabilidad de estas medidas debe estudiarse partiendo de las diferentes disposiciones nacionales relativas al estatuto de los funcionarios.

5.31 La idea de la responsabilidad individual está inspirada en la noción de prevención. Para la gestión de los Fondos Estructurales, nuestra política debe ser anticipar: en efecto, más vale prevenir que curar. La aplicación del sistema de certificación (véase el capítulo 3) a los poderes adjudicadores que reciben fondos comunitarios mejoraría considerablemente la situación y garantizaría que los beneficiarios disponen de mecanismos que permiten justificar que se ha hecho el mejor uso del dinero empleado con la misma eficacia que en el sector privado. Se trata del interés común de todos. La expedición de un certificado que dé fe de la existencia de un sistema eficaz de adjudicación de contratos no requiere un gran esfuerzo de los poderes públicos, con respecto a la ventaja que representan los considerables ahorros en fondos comunitarios.

5.32 Recurrir a autoridades independientes (véase el capítulo 3) para velar por el respeto de la normativa de contratos públicos por lo que respecta a los fondos comunitarios sería una propuesta de mayor envergadura. Sin perjuicio de las competencias de la Comisión, estos organismos podrían desempeñar un papel importantísimo, no solamente supervisando la actuación de las autoridades públicas, sino también aconsejando. Estas funciones podrían igualmente ser confiadas a un Tribunal de Cuentas nacional o a una autoridad independiente análoga.

5.33 Todos los problemas que se plantean no pueden ser resueltos mediante propuestas relativas únicamente a la aplicación del régimen. Sólo se conseguirá transformar permanente y estructuralmente la adjudicación de contratos públicos en que existe financiación comunitaria si las soluciones específicas se ven acompañadas de un proceso de adaptación permanente, en estrecha cooperación con los Estados miembros. Para obtener cambios reales y duraderos puede ser necesario hacer oficiales estas iniciativas (por ejemplo, para instaurar el principio de la responsabilización). Esto es por otra parte conforme al espíritu y a los objetivos perseguidos mediante el ejercicio de la “buena y sana gestión financiera” (SEM 2000) llevada a cabo por la Comisión y por los

Representantes personales de los Estados miembros, a partir del impulso dado por el Consejo europeo de Madrid en 1995 sobre este tema. Las conclusiones de ese grupo acomodan estas preocupaciones de rigor, de transparencia en la buena utilización de los créditos y de reparto de las responsabilidades, y serán presentadas al Consejo europeo de Dublín en diciembre de 1996.

5.34 Con el establecimiento de un mejor sistema nacional de control, la Comisión podría, por su parte, concentrarse en un control a posteriori de los proyectos (por ejemplo, en estrecha colaboración con el organismo independiente designado en cada Estado miembro); podría igualmente ser invitada a realizar una auditoría de los sistemas de control instituidos en cada país. Además, la Comisión se esforzará por mejorar, fundamentalmente mediante el recurso a las tecnologías de la información, los flujos de información entre sus servicios y los Estados miembros con respecto a los proyectos en curso.

b) Concursos convocados por las instituciones europeas o financiados con recursos comunitarios

5.35 Para adjudicar los contratos públicos relativos a su propio funcionamiento, así como para aplicar las diversas políticas que son responsabilidad de la Comunidad, las instituciones europeas están obligadas a cumplir los mismos requisitos que las entidades de los Estados miembros en virtud de las directivas de contratación pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 del Reglamento Financiero³⁹. Además, sólo los contratos adjudicados por el Consejo y por la Comisión están sometidos a las disposiciones del Acuerdo sobre contratación pública (ACP) de la Organización Mundial del Comercio (véase el capítulo 6). Las excepciones a las obligaciones impuestas por estos textos son: a) para el acuerdo ACP, los contratos adjudicados en el marco de ayudas alimentarias; b) para las obligaciones derivadas del artículo 56 del Reglamento Financiero, las mismas excepciones previstas en las directivas, a las que hay que añadir, en virtud del Título IX del Reglamento Financiero, los contratos adjudicados en el ámbito de las ayudas exteriores financiadas con los presupuestos de las Comunidades, a excepción de los contratos públicos de servicios adjudicados en el interés de la Comisión, a los cuales se aplica el régimen ordinario. Naturalmente, para todos estos contratos financiados con recursos comunitarios (Presupuesto general, FEOGA) en el marco de programas comunitarios (como PHARE, TACIS, MEDA, etc.), y en el marco del FED, que no pertenecen al ámbito de aplicación de las directivas, se aplican normas específicas, al igual que los principios fundamentales en materia de adjudicación de contratos, esencialmente los de transparencia y de igualdad de trato.

5.36 Estas obligaciones, de alcance general muy amplio, han sido precisadas mediante recientes modificaciones del Reglamento Financiero, y van a seguir siéndolo con otras modificaciones previstas por la Comisión para precisar las excepciones citadas; todo ello con el objeto de asegurar una interpretación restrictiva de las mismas. Estas medidas de la Comisión responden a su preocupación por mejorar la gestión financiera, en conformidad con las orientaciones de la operación SEM 2000.

³⁹ Reglamento financiero de 21.12.77, aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas. Última modificación: Reglamento (CEE-Euratom-CECA) 2335/95 del Consejo de 18.09.95 (DOCE L 240 de 07.10.95).

5.37 A la vez que favorece el recurso a la competencia, esta normativa se encamina a permitir una mejor utilización del presupuesto general de las Comunidades y de los Fondos de cooperación. En consecuencia, los servicios afectados deben esforzarse por aplicarla de la manera más completa. La Comisión desearía saber si las medidas previstas son suficientes para asegurar un acceso igualitario tanto a los contratos adjudicados por las instituciones europeas como a los contratos adjudicados por otros órganos o por terceros países sobre la base de los programas y recursos comunitarios. A este respecto, los países terceros que benefician de ayuda financiada por el presupuesto de las Comunidades deberían además ser invitados a comprometerse a respetar ciertas obligaciones, en especial en materia de control directo con el fin de descubrir irregularidades y malversaciones, de recuperar las cantidades malversadas y de sancionar los actos irregulares.

V. Contratación pública y aspectos sociales

5.38 La política social de la Unión Europea contribuye a velar por un elevado nivel de empleo y de protección social (artículo 2 del Tratado CE), la libre circulación de trabajadores, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el refuerzo de la cohesión económica y social, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, un nivel elevado de protección de la salud, el fomento de una educación y una formación de calidad y la inserción social de personas con minusvalías y otras categorías desfavorecidas.

5.39 Los poderes y entidades adjudicadoras pueden verse obligados a aplicar los diferentes aspectos de la política social en el momento de adjudicación de sus contratos, ya que las adquisiciones públicas pueden constituir un importante medio de orientar la actuación de los operadores económicos. Entre los ejemplos que ilustran esta situación, pueden citarse las exigencias legales en materia de protección del empleo y de las condiciones de trabajo, cuya aplicación es obligatoria en el lugar en que se ejecuta un contrato de trabajo, o las denominadas "acciones positivas", es decir, la utilización de un contrato público como medio de conseguir el objetivo deseado, por ejemplo la constitución de un mercado cautivo para un taller protegido, del cual no cabe esperar que haga frente a la competencia de empresas comerciales tradicionales con una productividad normal.

5.40 En estas situaciones, es de aplicación la normativa derivada del Tratado CE y de las directivas. Esta es la razón por la cual, desde el momento de la entrada en vigor de las directivas de contratos públicos, se ha planteado constantemente la viabilidad y conveniencia de perseguir estos objetivos sociales, teniendo en cuenta las limitaciones específicas que imponen las directivas para evitar que peligre su motivación esencial.

5.41 Determinadas disposiciones, contenidas en todas las directivas, ofrecen una primera posibilidad al permitir la exclusión de los empresarios que hayan sido condenados por delitos relativos a su moralidad profesional o que, en su actividad, hayan cometido una falta grave. Evidentemente, esto también es válido cuando el delito o la falta grave se derivan de la violación de una legislación encaminada a fomentar objetivos sociales. Por tanto, en estos casos, las disposiciones citadas permiten indirectamente a los poderes adjudicadores perseguir objetivos sociales, excluyendo de los procedimientos de adjudicación de contratos a los candidatos que no hayan respetado este tipo de legislación.

5.42 Una segunda posibilidad consiste en imponer como condición de ejecución de los contratos públicos adjudicados el respeto de obligaciones de carácter social, encaminadas por ejemplo a fomentar el empleo de las mujeres o a favorecer la protección de determinadas categorías desfavorecidas. A este respecto, la verificación de una condición de este tipo debería tener lugar fuera del procedimiento de adjudicación del contrato (véase la sentencia Beentjes citada, así como la Comunicación de la Comisión sobre los aspectos sociales y regionales de los contratos públicos⁴⁰). Naturalmente, sólo se autorizan condiciones que no tengan efectos discriminatorios, directos o indirectos, con respecto a licitadores procedentes de otros Estados miembros. Además, debe asegurarse una transparencia adecuada mediante la mención de estas condiciones en los anuncios de licitación o en los pliegos de condiciones.

5.43 En cambio, en estos momentos, las disposiciones de las directivas no tienen en cuenta las preocupaciones de orden social en la fase de verificación de la aptitud de los licitadores o candidatos a partir de los criterios de selección, que se refieren a la capacidad económica, financiera o técnica, ni tampoco en la fase de atribución de los contratos a partir de los criterios de adjudicación, que deben corresponder a las cualidades económicas inherentes a la prestación objeto del contrato. Por el contrario, hay que añadir que, con respecto a los contratos inferiores a los umbrales de aplicación de las directivas, los órganos de contratación pueden incluir en los criterios de adjudicación preferencias de carácter social, siempre que se extiendan, sin discriminación alguna, a todas las entidades comunitarias que presenten las mismas características.

5.44 En este contexto, se plantea ante todo la cuestión de si es necesario aclarar, por medio de una comunicación interpretativa, las posibilidades que el derecho de contratación pública ofrece a las diversas categorías afectadas para realizar los objetivos comunitarios y nacionales de política social. Asimismo, es necesario determinar si estas posibilidades son suficientes para responder a las necesidades, o si serán necesarias otras medidas para garantizar la consecución de estos objetivos en la aplicación de las normas comunitarias sobre los contratos públicos, al tiempo que se salvaguarda una competencia leal.

VI. Contratación pública y medio ambiente

5.45 La política de protección del medio ambiente se ha convertido en una de las políticas comunitarias más importantes, en primer lugar tras las modificaciones del Tratado CE en virtud del Acta Única, y seguidamente las del Tratado de Maastricht. Se han adoptado más de 200 actos legislativos, sobre, entre otras cosas, la lucha contra la contaminación del aire, de las aguas y de la tierra, la gestión de residuos, las normas de seguridad de los productos, la evaluación del impacto ambiental y la protección de la naturaleza. Además, el artículo 130R del Tratado CE prevé que las exigencias de protección del medio ambiente deben ser integradas en la definición y aplicación de las demás políticas de la Comunidad. Por su parte, algunos Estados miembros han desarrollado políticas muy avanzadas de protección del medio ambiente.

40 Comunicación de la Comisión de 22.9.89, COM(89) 400 final, DOCE C 311 de 12.12.89.

5.46 En este terreno, se observa que los Estados miembros (y sus órganos) integran cada vez más las consideraciones medioambientales en sus prácticas de contratación pública. Debido a sus dimensiones, estos contratos pueden incidir en gran medida sobre algunas actividades económicas, e incluso resultar determinantes para el desarrollo comercial de algunos productos. Así, por ejemplo, el Gobierno danés ha adoptado recientemente un "Plan de acción para una política "verde" en el ámbito de los contratos públicos". Otros Estados miembros estudian igualmente posibilidades de fomentar la compra de productos y servicios "verdes". Además, la OCDE ha aprobado recientemente una Recomendación sobre la mejora de la eficacia de las políticas nacionales de protección del medio ambiente⁴¹, según la cual los Estados miembros, y sobre todo sus gobiernos, deberían establecer y aplicar políticas de adquisición de bienes y servicios respetuosos con el medio ambiente.

5.47 Indudablemente, la aplicación de las directivas de contratación pública deja a las autoridades públicas un margen de maniobra para fomentar la defensa del medio ambiente. A este respecto, es sin duda oportuno aclarar las posibilidades que abren las disposiciones generales de la legislación actual para tener en cuenta las preocupaciones medioambientales y, al mismo tiempo, precisar los límites de estas posibilidades.

5.48 En primer lugar, al igual que en el caso de los aspectos sociales, la salvaguardia del medio ambiente puede asegurarse mediante disposiciones específicas cuya conculcación lleva aparejada la condena del empresario por un delito que afecta a su moralidad profesional o el reconocimiento de una falta profesional grave por su parte. En estos casos, las directivas permiten a las autoridades y entidades adjudicadoras excluir de procedimientos de adjudicación de contratos a todo empresario que haya infringido estas normas.

5.49 En segundo lugar, la protección medioambiental puede integrarse en las prescripciones técnicas relativas a las características de las obras, suministros o servicios objeto de los contratos, es decir, las especificaciones técnicas que los órganos de contratación deben indicar en los documentos generales de los contratos y a las cuales deben conformarse los licitadores, en virtud de las directivas. Debería hacerse un esfuerzo por desarrollar normas europeas o especificaciones técnicas comunes encaminadas a incorporar y revalorizar los aspectos medioambientales, y a evitar simultáneamente los perjuicios que para el mercado interior puede significar el establecimiento de criterios demasiado diferenciados. Un ejemplo de estas especificaciones podría ser una eco-etiqueta europea, conforme al derecho comunitario. En todo caso, los órganos de contratación pueden alentar una aproximación activa de las empresas al medio ambiente, evitando denegar en sus contratos —como ha ocurrido— las ofertas de productos que contienen piezas reacondicionadas o materiales reciclados, cuando los resultados técnicos de estos productos responden a las exigencias incluidas en el pliego de condiciones.

5.50 En tercer lugar, las disposiciones de las directivas permiten, en determinadas condiciones, integrar el objetivo de protección del medio ambiente en los criterios de selección de los candidatos. Dado que tales criterios están encaminados a poner a prueba las capacidades económicas, financieras y técnicas de los licitantes, pueden incorporar aspectos medioambientales en la capacidad exigida para cada uno de los contratos.

41 Recomendación del Consejo de la OCDE C (596)39 Final de 20.2.96.

5.51 En cuarto lugar, en la fase de la adjudicación de los contratos, podría darse importancia a elementos medioambientales al determinar cuál es la oferta más ventajosa económicamente, pero sólo en el caso de que la referencia a estos elementos permita medir una ventaja económica, propia de la prestación objeto del contrato, en beneficio directo del poder o entidad adjudicadores. Para los contratos inferiores a los umbrales de aplicación de las directivas, las preferencias medioambientales pueden constituir el criterio de adjudicación, con la condición de que no sean discriminatorias sino abiertas a todos los licitadores comunitarios, sobre la base del reconocimiento mutuo.

5.52 En quinto lugar, los órganos de contratación pueden garantizar la protección del medio ambiente por medio de condiciones de ejecución impuestas a los adjudicatarios de los contratos sobre una base contractual. En otras palabras, un poder adjudicador puede pedir al adjudicatario que la prestación objeto del contrato se lleve a cabo respetando determinadas condiciones de protección del medio ambiente. Naturalmente, estas condiciones de ejecución no deben presentar un carácter discriminatorio ni afectar en modo alguno al buen funcionamiento del mercado interior. Además, hay que asegurar que los participantes en concursos dispogan de un adecuado conocimiento de su existencia a través de la publicación en los anuncios de licitación o en los pliegos de condiciones. Por último, la verificación de la capacidad del adjudicatario para garantizar la ejecución del contrato dentro del respeto de estas condiciones debería tener lugar fuera del procedimiento de adjudicación del contrato.

5.53 En el marco de las posibilidades expuestas, la Comisión manifiesta su deseo de recibir datos sobre la experiencia acumulada por los Estados miembros o por los propios poderes adjudicadores sobre la forma de integrar en sus compras las preocupaciones medioambientales. La Comisión, en su propuesta de decisión sobre la revisión del 5º Programa de acción para el Medio Ambiente, ha indicado ya que podrían ser necesarias acciones complementarias para integrar mejor las consideraciones medioambientales en la aplicación de las reglas comunitarias de contratación pública salvaguardando, al mismo tiempo el respeto a la competencia.

VII. Contratación pública en el sector de la defensa

5.54 En 1990, los gastos de los ministerios de defensa de la Unión Europea en contratos se elevaron a una cifra de 65 000 a 70 000 millones de ecus. Aunque una gran parte (aproximadamente un tercio) de estas adquisiciones ya se encuentran contempladas en las directivas de contratación pública, aún no se han aprovechado plenamente las ventajas de la apertura de los contratos en este sector. Un estudio efectuado para la Comisión en 1992 sobre los costes de la no Europa para los contratos de defensa, incluidos los contratos de equipamiento militar, mostraba la posibilidad de realizar ahorros muy importantes (del orden de 5 000 a 11 000 millones de ecus en 1990, en función de los casos) en este sector. La Comisión acogerá favorablemente cualquier iniciativa tendente a reforzar la competencia en este ámbito, lo que permitirá no solamente ahorros directos, sino también economías de escala, gracias a la ampliación de las series de producción, y desembocará en un reforzamiento de la competitividad de la industria europea en el sector de la defensa. A fin de contribuir al debate, la Comisión publicó recientemente una comunicación titulada "Problemas de la industria europea relacionada con la defensa:

propuestas de actuación a nivel europeo"⁴². Dado que la industria de la defensa se nutre casi exclusivamente de la contratación pública, esta comunicación trata de manera extensiva el problema de los contratos públicos. Sin embargo, dado que una industria europea competitiva en el sector de la defensa es también una condición indispensable para asegurar una identidad europea en la política de seguridad y de defensa, es necesario tener en cuenta la naturaleza particular de este sector, lo que podría exigir algunas modificaciones de los procedimientos previstos en las directivas de contratación pública. Además, tampoco hay que olvidar las iniciativas de la Unión Europea Occidental (UEO) y otras organizaciones similares que actúan en el ámbito de la cooperación en materia de armamento.

VIII. Contratos públicos y política de los consumidores

5.55 La aplicación de una política eficaz de contratación pública que mejore el acceso a los mercados y la transparencia en el marco de la integración creciente del mercado interior puede aportar beneficios importantes para los consumidores en términos de mejor calidad de los servicios y de las infraestructuras puestas a su disposición, así como de una mayor eficacia económica. A este respecto, es importante integrar mejor la política comunitaria de los consumidores con la de contratación pública. En especial, sería deseable la promoción de un aumento de transparencia y de diálogo con las organizaciones de consumidores.

IX. Preguntas

1. ¿Estima usted que en el plano de la información general, sería útil contemplar la redacción de una guía práctica que explique a las PYME los medios de prepararse para la participación en los contratos públicos, así como la elaboración de documentos interpretativos sobre aspectos de la aplicación de las directivas que afectan más particularmente a estas empresas? ¿Cuáles son, en su opinión, los temas en que hay que profundizar especialmente en estos documentos?
2. Dado que determinadas redes creadas con el apoyo de la Comunidad ofrecen ya información complementaria sobre los contratos públicos, sobre todo con respecto a las PYME, ¿es conveniente reforzar su función, y, en caso afirmativo, de qué modo?
3. ¿Cuál es su opinión sobre las opciones expuestas (adaptación de la base TED, utilización de Internet, del CPV y de formularios normalizados) para mejorar la información de las PYME sobre los contratos concretos? ¿Estima usted que hay otras posibilidades que se pueden explorar a tal fin?
4. ¿Es el AEIE un instrumento adecuado para fomentar la cooperación entre PYME, sobre todo en los contratos públicos transfronterizos?

42 Comunicación de la Comisión (COM(96)10 final) de 24.1.96.

5. ¿Estima usted que para fomentar una mayor participación de las PYME en los contratos públicos es necesario adoptar otras medidas comunitarias, sobre todo con respecto a la subcontratación y los plazos de pago? En caso afirmativo, ¿qué tipo de medidas? Por ejemplo, ¿puede tomarse en consideración el establecimiento de plazos de pago obligatorios, que agotados, diesen lugar al pago de intereses de demora, y en su caso daños y perjuicios?
6. ¿Cuáles son, en su opinión, los medios más adecuados de desarrollar redes de servicios de apoyo a las PYME? ¿Qué tipo de servicios concretos deberían ofrecerse en tales redes?
7. En su opinión, ¿en qué medida la política de normalización de los organismos de normalización europea (CEN, CENELEC, ETSI) a partir de mandatos de la Comisión ha eliminado obstáculos a la apertura de los contratos públicos?
8. ¿A qué sectores de productos convendría dar prioridad para decidir nuevos mandatos de normas europeas?
9. Algunas preocupaciones formuladas por el sector privado se tratan en la parte del presente capítulo dedicada a las RTE. Las explicaciones expuestas sobre las disposiciones en cuestión, ¿son suficientes para responder a estas preocupaciones, o convendría prever nuevas orientaciones escritas sobre la aplicación de las directivas a los contratos de RTE u otros grandes proyectos (por medio, por ejemplo, de una comunicación interpretativa)?
10. ¿Tiene usted conocimiento de otras cuestiones sobre los procedimientos de adjudicación de contratos que exijan aclaración o solución para facilitar la participación de empresas privadas en RTE, u otras asociaciones entre el sector público y el privado?
11. A fin de incentivar una gestión más eficaz de los Fondos Estructurales, ¿piensa usted que los Estados miembros y los poderes adjudicadores deberían dar una publicidad bastante amplia al hecho de que en los contratos sobre proyectos cofinanciados por la Unión Europea se ha obtenido la mejor relación entre calidad y precio?
12. ¿Sería útil exigir que las personas responsables firmen una declaración personal certificando que para un proyecto dado se ha obtenido la mejor relación entre calidad y precio, y que se han respetado las normas de adjudicación de contratos públicos?
13. ¿Qué otras soluciones podrían concebirse para hacer más eficaz la aplicación de las reglas de adjudicación de los contratos públicos cuando hay intervención de los fondos estructurales?
14. ¿Opina usted que convendría incitar a los poderes adjudicadores que reciben fondos de la Unión a someterse a un procedimiento de certificación para garantizar la existencia de un sistema eficaz de adjudicación de contratos?

15. ¿Piensa usted que podría ser útil y eficaz que, en estrecha cooperación con la Comisión, una autoridad nacional independiente asista a los poderes adjudicadores en contratos que reciben financiación comunitaria?
16. ¿Estima usted que las disposiciones previstas en materia de contratos adjudicados por las instituciones comunitarias, así como las relativas a los contratos adjudicados por otros organismos o por terceros países dentro de programas y con recursos comunitarios, son suficientes para garantizar un acceso igualitario de todos los interesados a estos concursos?
17. ¿Existe, a su entender, la necesidad de aclarar, por ejemplo mediante una comunicación interpretativa, las posibilidades que ofrece la legislación sobre contratación pública para alcanzar los objetivos comunitarios y nacionales de política social?
18. ¿Estima usted que estas posibilidades son suficientes para responder a las necesidades existentes? En caso negativo, ¿qué medidas podrían, en su opinión, tomarse para mejor asegurar la realización de los objetivos de la política social en la aplicación de las normas comunitarias de contratos públicos, al tiempo que se salvaguarda una competencia leal?
19. En su opinión, ¿se tienen en cuenta lo suficiente las obligaciones de seguridad e higiene en el lugar de trabajo en la fase de preparación de anuncios de licitación y de pliegos de condiciones? ¿Qué mejoras sugiere?
20. ¿Qué experiencia tiene usted del incentivo a la adjudicación de contratos sujetos a las directivas comunitarias y relativos a productos y servicios "verdes"? ¿Estima usted necesario que la Comisión aclare en mayor medida las posibilidades de integrar la protección del medio ambiente en la aplicación de las directivas "contratos públicos" (por ejemplo en forma de una comunicación)?
21. ¿Estima usted que las posibilidades ofrecidas son suficientes para alcanzar los objetivos deseados? En caso contrario, ¿qué medidas podrían adoptarse, a su entender, para asegurar mejor la protección del medio ambiente en la aplicación de las normas comunitarias de contratación pública, al tiempo que se salvaguarda una competencia leal? En esta perspectiva, ¿podrían considerarse medidas apropiadas la inclusión de una eco-etiqueta entre las especificaciones técnicas incluidas en los documentos generales de los contratos públicos, o la solicitud de registro en el "Environmental Management and Audit Scheme" entre los criterios de selección?
22. Teniendo en cuenta la ausencia de competencia en el sector del equipamiento militar, ¿no sería necesario prever un régimen de contratación pública si determinados Estados miembros lo desearan?

6. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN TERCEROS PAÍSES

Desde la entrada en vigor del nuevo Acuerdo sobre contratos públicos (ACP) de la Organización Mundial del Comercio, la internacionalización de los contratos públicos va bien encaminada. Las empresas comunitarias deben enfrentarse resueltamente a este desafío. Ante una competencia internacional cada vez más encarnizada, el éxito vendrá determinado por la innovación y por una visión internacional de los retos. Debe perseguirse activamente la apertura de los contratos: es imperativo establecer un diálogo permanente y constructivo con los medios comunitarios afectados, para descubrir nuevas zonas de venta y definir objetivos de ulteriores negociaciones. A tal fin, la Comisión insta a los Estados miembros y a los medios interesados a hacerle llegar datos sobre todos los problemas que puedan plantearse a determinados contratos y a proponer soluciones, sobre todo con respecto a los contratos para los que se estén negociando acuerdos de apertura.

Preparar a los países asociados de la Europa central y oriental a la adhesión a la Unión sigue siendo una de las principales prioridades. El Libro Blanco de la Comisión presenta las grandes líneas de las políticas aplicadas en el marco del mercado interior, y en concreto en materia de contratos públicos. La Comisión y los Estados miembros han avanzado ya mucho en sentar las bases de un sistema eficaz de adjudicación de contratos públicos. Conviene multiplicar estos esfuerzos. Es de la mayor importancia garantizar la formación sobre las prácticas de adjudicación de contratos más adecuadas y un acceso fácil a los servicios de asesoramiento jurídico. Igualmente, en la línea de los esfuerzos desplegados para reforzar los lazos con los países mediterráneos y de conformidad con lo previsto en los acuerdos firmados con Turquía, Marruecos y Túnez, la Comisión examinará la manera de ayudar a estos países a desarrollar las prácticas competitivas en materia de contratación pública.

I. Acceso a los contratos a escala mundial; una nueva baza para Europa

6.1 La creciente liberalización de los contratos de la Unión Europea debe servir de modelo, en la medida de lo posible, en todos los demás países, para maximizar los beneficios que una contratación pública abierta a la competencia supone para las empresas comunitarias. La Unión Europea ha contribuido a una gran liberalización de los contratos públicos con sus principales interlocutores comerciales, en primer lugar firmando el primer Acuerdo relativo a los contratos públicos del GATT de 1979, a continuación con el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE), los acuerdos europeos y, por último, el Acuerdo sobre contratación pública (ACP) de la OMC, en el marco de las negociaciones de la ronda Uruguay.

6.2 El ACP entró en vigor el 1 de enero de 1996. Además de la Unión Europea, entre los signatarios del acuerdo se cuentan Estados Unidos, Canadá, Japón, Israel, Corea del Sur, Noruega y Suiza. Aruba y Lichtenstein se han adherido recientemente, y se está negociando actualmente la adhesión de Singapur. El ámbito de aplicación del ACP se extiende a los contratos adjudicados por las instancias inferiores de la administración (como los Estados federados en el caso de países federales, las provincias y los ayuntamientos), y por entidades que operan en determinados sectores especiales

(electricidad, transportes urbanos, aguas, puertos y aeropuertos). Mientras que el Acuerdo relativo a los contratos públicos de 1979 se limitaba a los contratos públicos de suministros, en el ámbito de aplicación del ACP están igualmente incluidos los contratos públicos de obras y servicios. Otra circunstancia significativa es que los proveedores tendrán derecho a recurrir contra la adjudicación de contratos cuando se sientan víctimas de una discriminación. La Comisión estima que, globalmente, el nuevo acuerdo abrirá a la competencia internacional contratos públicos por importe de unos 450 000 millones de ecus al año, cantidad unas diez veces superior al valor de los contratos abiertos a la competencia en virtud del acuerdo de 1979.

6.3 A principios de este año se han eliminado numerosas disposiciones discriminatorias de terceros países, que excluían a las empresas comunitarias de procedimientos de adjudicación de contratos que representan sumas ingentes. Se han abierto nuevas zonas de venta en sectores tales como los servicios bancarios y la ingeniería pesada. En Estados Unidos, el Gobierno federal ha eliminado la mayor parte de las disposiciones discriminatorias de la legislación que impone la preferencia nacional ("Buy American"), algunas de las cuales se remontan a los años 30; lo mismo han hecho 39 de los 50 Estados federados (principalmente California, Nueva York, Texas, Illinois y Florida). Las empresas de la Unión Europea tendrán con ello acceso a nuevos mercados, por un valor anual de unos 100 000 millones de ecus. El ACP supone igualmente un importante avance en la apertura de los contratos públicos del sudeste asiático; por ejemplo, Japón ha aceptado que el acuerdo se aplique a los contratos adjudicados por sus 47 prefecturas, que dan origen a la mayor parte de las compras públicas, en especial en el sector de la construcción y de la ingeniería civil. En Corea del Sur, que aplicará el ACP a partir de 1997, las empresas comunitarias podrán licitar en todo el sector público sin someterse a los acuerdos obligatorios de transferencia de tecnología, de intercambios de compensación o de utilización de los recursos locales que eran aplicables en el pasado.

6.4 Pero no podemos quedarnos aquí. A pesar de los importantes avances realizados hasta ahora, aún no se han suprimido todas las restricciones a las posibilidades de licitar: siguen existiendo limitaciones importantes en los países signatarios del ACP (lo que ha conducido a la Comunidad a aplicar el principio de reciprocidad). Además, el ACP, que por el momento es un acuerdo plurilateral, tiene vocación de convertirse en un acuerdo multilateral, lo que implica que se adherirán además muchos otros países. En la medida en que el mercado de la Unión Europea está abierto en general a los proveedores de terceros países, las empresas comunitarias saldrán beneficiadas si, en las negociaciones con tales países, la Unión Europea se esfuerza por celebrar acuerdos que aseguren una liberalización total y recíproca de los contratos.

6.5 Por tanto, nuestro primer objetivo seguirá siendo obtener una mayor apertura de los contratos públicos a escala mundial por medio, fundamentalmente en el marco multilateral de la OMC, de la ampliación del ámbito de aplicación del ACP entre los países ya signatarios del acuerdo y de la adhesión de otros países. Es recomendable adoptar el principio de que los futuros candidatos a la adhesión a la OMC, tales como China o Taiwan, deban también adherirse al ACP, si es necesario tras un período de transición (Taiwan ya ha presentado su candidatura). La Comisión anima vigorosamente a los actuales miembros de la OMC a adherirse al ACP, en particular a aquellos a los que el acuerdo confiere el estatuto de observadores. El enfoque multilateral de la OMC sigue constituyendo el marco prioritario de nuestros esfuerzos. Un proceso paralelo de negociaciones debe abrirse para alcanzar un acuerdo sobre la transparencia, la apertura y

los mecanismos de recurso en la contratación pública. El objetivo final es el trato nacional y la aplicación efectiva de la cláusula de nación más favorecida en todos los contratos de todos los miembros de la OMC. Para facilitar este proceso, la Unión Europea propone igualmente una revisión anticipada del ACP de 1994 que incluiría la extensión del acuerdo, la eliminación de las medidas y prácticas discriminatorias, así como la simplificación y la mejora del acuerdo. Sin embargo, no hay que olvidar las negociaciones bilaterales. En este terreno, la Comisión ha iniciado ya negociaciones con Suiza y Corea del Sur. Asimismo, la Comisión trata de obtener para los proveedores de la Unión Europea el acceso a los contratos mediterráneos. En el contexto de la declaración de Barcelona, encaminada a establecer una zona de libre cambio entre la Comunidad y los países mediterráneos antes del inicio del siglo XXI, se ha concluido con Israel un acuerdo europeo de asociación, correspondiente al artículo XXIV del acuerdo OMC. Este acuerdo viene complementado por otros dos acuerdos sobre contratos públicos, que aún no están ratificados, pero cuyo objeto es ampliar la cantidad de ofertas presentadas partiendo de la reciprocidad en virtud del ACP, y abrir los contratos de telecomunicaciones de las dos partes signatarias. Asimismo, se ha concluido con Turquía un acuerdo de unión aduanera que prevé la futura apertura de los contratos públicos en condiciones de reciprocidad. Los dos acuerdos euromediterráneos de asociación concluidos con Marruecos y Túnez se inspiran igualmente en este enfoque.

6.6 Las empresas europeas ya están bien informadas de los problemas que plantea licitar en terceros países. Como ya lo ha indicado en su comunicación sobre una Estrategia de acceso a los mercados⁴³, la Comisión debe disponer de datos actualizados y de primera mano sobre las dificultades de los proveedores en terceros países, para conseguir eliminar los obstáculos más perjudiciales para los intereses europeos. Sería útil disponer de ejemplos concretos extraídos de la experiencia de las empresas en este campo. La nueva base de datos interactiva, accesible por Internet, permite a la industria informar directamente a la Comisión sobre los problemas de acceso a los mercados. Esto permitirá a la Comisión evaluar los problemas, y examinar y decidir qué acciones pueden tomarse para resolverlos. Por otro lado, para delimitar las dificultades de acceso y contribuir a la definición de objetivos para las próximas negociaciones con terceros países, la Comisión ha puesto en marcha un amplio estudio de los sistemas de adjudicación de contratos públicos en diecinueve países de Asia, Medio Oriente y América Latina. Los resultados de este estudio se darán a conocer en el próximo futuro. Serán bienvenidas todas las contribuciones de los medios europeos afectados.

6.7 Sin embargo, todo ello no es óbice para admitir que la recogida y el análisis de información constituyen sólo una victoria a medias. Los acuerdos sólo son útiles en tanto en cuanto se aplican efectivamente. Por tanto, la Comisión tomará medidas para velar por la aplicación efectiva del ACP; en esta tarea se apoyará en su red de delegaciones en los terceros países. La Comisión insta igualmente a los Estados miembros a que le presten toda la asistencia posible para velar por que estos proveedores sean tratados de manera igualitaria. En su caso, la Comisión no dudará en recurrir a los procedimientos de consulta previstos por el ACP. En caso de fracaso de estas consultas, la Comunidad podría verse obligada a iniciar los procedimientos de la OMC sobre la resolución de litigios.

6.8 Por otro lado, la competencia no es un esfuerzo de sentido único. La Comunidad y los Estados miembros pueden contribuir a crear las condiciones para que se dé, pero es también necesario que las empresas europeas estén dispuestas a enfrentarse a la intensa competencia de los proveedores de los terceros países, que se benefician ahora de las disposiciones del ACP para la adjudicación de contratos públicos en el territorio de la Unión Europea. Las empresas deben esforzarse a tiempo por aprovechar las nuevas zonas de venta a que les da acceso el acuerdo para aumentar sus exportaciones hacia terceros países y reforzar así sus cuotas de adjudicación de contratos públicos en dichos países. Como es lógico, las empresas que saldrán con éxito de este reto serán las que sepan adaptarse al cambio y buscar nuevos mercados, mientras que las que se den por satisfechas con su inmovilismo correrán los mayores riesgos.

II. Sentar las bases de una apertura de la contratación en los países de Europa central y oriental y en los países mediterráneos

6.9 Desde la entrada en vigor de los acuerdos europeos, derivados del artículo XXIV del acuerdo OMC, las empresas de Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria, Rumanía, Eslovenia (y, próximamente, los Estados bálticos) tienen acceso a licitaciones de la Unión Europea. Tras un período de transición de diez años, las empresas con sede en el territorio de la Unión Europea tendrán igualmente acceso a licitaciones de los países asociados. Por tanto, es vital que las empresas de los países asociados hagan frente al desafío de participar en procedimientos de adjudicación de contratos públicos en la Unión Europea. Es igualmente necesario que aumente su competitividad para que, pasado el período de transición, puedan enfrentarse en condiciones competitivas con las empresas comunitarias en los procedimientos nacionales de licitación. Asimismo, dentro de sus esfuerzos por reforzar los vínculos con los países mediterráneos y conforme a lo previsto en los acuerdos con Turquía, Marruecos y Túnez, la Comisión estudiará la forma de ayudar a estos países a desarrollar sus prácticas de adjudicación de contratos públicos.

6.10 Uno de los desafíos más importantes a los que se enfrenta la Unión Europea es ayudar a los países de la Europa central y Oriental (PECO) a preparar su adhesión a la Unión. Entre las medidas clave de la fase de preadhesión se cuenta la obligación de los PECO de modificar sus legislaciones en torno a la normativa comunitaria de mercado interior. A solicitud del Consejo Europeo de Essen, la Comisión ha sentado las bases de su estrategia en el Libro Blanco titulado "Preparación de los países asociados de Europa central y oriental para su integración en el mercado interior de la Unión"⁴⁴. Presentado en junio de 1995 ante el Consejo Europeo de Cannes, el Libro Blanco ofrece algunas recomendaciones sobre las medidas legislativas que deben adoptarse para crear, en estos países, la estructura reglamentaria necesaria antes de su adhesión a la Unión Europea. La Comisión precisa que, en el ámbito de los contratos públicos, la ley debe establecer los procedimientos administrativos adecuados para favorecer la apertura de los procedimientos de adjudicación de contratos a la competencia y fomentar la competencia entre empresas en la participación en tales contratos.

6.11 Unos procedimientos abiertos y competitivos de adjudicación de contratos públicos son un fenómeno relativamente reciente para la mayor parte de las empresas y los poderes adjudicadores de los PECO. La sola modificación de su legislación nacional en

44 COM(95)163 de 3 y 10.05.96.

torno a la relativa al mercado interior no bastará para permitir a las empresas y poderes adjudicadores adaptarse lo suficiente como para establecer un sistema eficaz de adjudicación de contratos. La normativa que se está estableciendo se verá reforzada por una asistencia técnica apropiada y orientada. Será necesario que los responsables de la adjudicación de contratos reciban una formación adecuada para definir lo más eficazmente posible, y basándose en una perfecta comprensión de las repercusiones económicas y financieras, los productos y servicios cuya adquisición contemplan. Esta formación servirá igualmente para reforzar sus competencias en materia de administración para gestionar eficazmente el sistema de adjudicación de contratos públicos y los contratos celebrados en este marco. Por su parte, las empresas tendrán que adaptarse al suministro de productos y servicios que respondan a las expectativas de sus clientes del sector público, y mejorar su capacidad de preparar y presentar ofertas.

6.12 La Unión Europea está apoyando a los PECO en sus esfuerzos iniciales por sentar las bases de un sistema eficaz y abierto de adjudicación de contratos públicos. De esta forma se les ofrece un valioso auxilio, concretamente en la elaboración de leyes y marcos administrativos, dentro del programa PHARE y, sobre todo, del programa SIGMA⁴⁵, financiado esencialmente con los fondos de PHARE, que funciona bajo los auspicios de la OCDE. La Comisión ha creado un nuevo instrumento igualmente multinacional, la oficina de intercambio de datos sobre asistencia técnica, que centralizará las solicitudes de ayuda y asesoramiento dirigidas a la Comisión y funcionará como "ventanilla única" para el suministro e intercambio de datos sobre la asistencia técnica relativa al mercado interior.

III. Preguntas

1. ¿Qué consecuencias ha tenido el Acuerdo sobre los Contratos Públicos en términos de apertura de los contratos? ¿Son necesarias otras iniciativas?
2. Desde el punto de vista de las empresas, ¿qué países (o grupo de países) y sectores de actividad deben considerarse prioritarios dentro de las futuras iniciativas de apertura de la contratación?
3. ¿Estima usted que una serie de principios comunes (tales como el de la transparencia y el de no discriminación) bastarían para asegurar en el futuro una apertura real de los contratos en los países en desarrollo?
4. ¿Existen otros obstáculos (normativos o de otro tipo) a la participación en contratos públicos de terceros países y que no quedan cubiertos por el Acuerdo de Contratos Públicos?
5. ¿Sería útil crear un grupo consultivo integrado por representantes de los medios afectados, para ayudar a la Comisión en lo relativo al acceso a los contratos públicos de terceros países?

6. ¿Qué otras medidas pueden adoptar la Comunidad o los Estados miembros para ayudar a las empresas a hacer respetar los derechos que les confiere el ACP y para cerciorarse de que las demás partes contratantes aplican las reglas del juego?
7. ¿Piensa usted que la Comunidad debe considerar prioritaria la asistencia a los PECO para ayudarles a desarrollar sus competencias en materia de contratos públicos? En caso afirmativo, ¿cuáles serían los medios de formación más eficaces para estos países?
8. ¿Estarían los expertos en contratos públicos dispuestos a tomar parte activa en la asistencia a los PECO y a transmitirles los conocimientos necesarios en materia de contratos públicos? ¿Ha participado usted ya en un programa de formación? En caso afirmativo, ¿qué conclusiones sacaría para los programas futuros?
9. Dado que la Comisión busca medios de ayudar al desarrollo de prácticas de adjudicación de contratos públicos en los países mediterráneos, ¿qué iniciativas le parecerían apropiadas en la materia?

Anexo I

Las primeras directivas comunitarias sobre contratos públicos, que son las directivas de obras (71/305/CEE) y suministros (77/62/CEE), contribuyeron positiva pero limitadamente a abrir los contratos públicos a la competencia. El ámbito de aplicación de estas directivas es demasiado restringido, ya que no se incluían sectores enteros de los contratos públicos, tales como los de aguas, energía, transportes y telecomunicaciones, y los contratos de servicios. Además, no existía ningún grado de armonización de los procedimientos de recurso, lo que llevaba a que, con frecuencia, las empresas excluidas de los contratos en conculcación de las disposiciones de las directivas no tuvieran ninguna vía de recurso contra las adjudicaciones dudosas, ni tampoco de reclamar indemnización e intereses. Por otro lado, las disposiciones comunitarias contenían igualmente demasiados fisuras que los poderes adjudicadores aprovechaban para no utilizar procedimientos abiertos por motivos que no estaban objetivamente justificados. Por lo tanto, la legislación comunitaria de contratos públicos ha sido modificada en función de las reacciones políticas y de los medios afectados frente a los abusos y a las lagunas detectadas en el sistema.

El marco jurídico comunitario aplicable a los contratos públicos se vio completado entre 1987 y 1993 dentro del programa de realización del mercado interior de 1985. Las directivas de suministros y obras se actualizaron, respectivamente, en 1988 y 1989, y después se codificaron en 1993 (en las directivas 93/36/CEE y 93/37/CEE). Los contratos públicos de servicios se han integrado en el sistema comunitario de procedimientos abiertos para la adjudicación de contratos públicos en virtud de la directiva 92/50/CEE, vigente desde el 1 de julio de 1993. El Consejo adoptó en 1990 una directiva sobre los contratos de suministros y de obras adjudicados por entidades que operan en los sectores del agua, energía, transportes y telecomunicaciones (directiva de sectores especiales), que abarca a la vez las empresas públicas y las empresas a las cuales los Estados miembros conceden derechos especiales o exclusivos (directiva 90/531/CEE). En junio de 1993 se adoptó una versión codificada (directiva 93/38/CEE) de esta directiva, que incluye los contratos de servicios y sustituyó a la directiva 90/531/CEE a partir de su entrada en vigor el 1 de julio de 1994 (1 de enero de 1997 en España y 1 de enero de 1998 en Grecia y Portugal). Se adoptaron asimismo dos directivas específicas de recursos; una para los sectores "clásicos" (Directiva 89/665/CEE, modificada por la directiva de servicios 92/50/CEE), y la otra para los llamados "sectores especiales" (Directiva 92/13/CEE). Las directivas de recursos imponen a los Estados miembros la obligación de garantizar vías de recurso administrativas o judiciales para las empresas que sean víctimas de una infracción de las disposiciones de derecho positivo en materia de apertura de los contratos públicos.

Las directivas establecen que los Estados miembros deberán velar por la transparencia y apertura a la competencia de los procedimientos de adjudicación de contratos superiores a unos determinados umbrales. Contienen disposiciones sobre la publicación de anuncios de licitaciones, sobre los procedimientos de adjudicación de contratos (por ejemplo, las especificaciones técnicas deben referirse a las normas europeas siempre que éstas existan o, en ausencia de tales normas, a normas nacionales que a su vez hagan referencia a normas internacionales) y sobre los criterios de selección y atribución que pueden aplicarse. Los límites a partir de los cuales los contratos públicos quedan incluidos en el

ámbito de aplicación de las directivas son de 200 000 ecus para los contratos de suministros y de servicios (400 000 ecus para los contratos adjudicados en los sectores especiales y aproximadamente 130 000 ecus que caen bajo el ámbito de aplicación del acuerdo sobre contratación pública de la Organización Mundial del Comercio) y de 5 millones de ecus para los contratos de obras. Estos límites se han fijado de tal manera que las disposiciones sobre contratos públicos abiertos a la competencia sean aplicables a los contratos que puedan interesar a las empresas de otros Estados miembros, y que no aumenten los gastos administrativos y procedimentales que ya pesan sobre los contratos de un importe inferior.

SITUACIÓN DE LA INCORPORACIÓN DE LAS DIRECTIVAS SOBRE CONTRATOS PÚBLICOS

DIRECTIVAS	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IRL	IT	LU	NL	PT	UK	AUT	SF	SU
89/440/CEE Obras de 18.07.1989 Vigente desde el 19.07.1990 EL, ES, P: 01.03.1992 Aut, SF, SU: 1.1.1994 sustituida por 93/37/CEE															
88/295/CEE Suministros de 02.03.1988 Vigente desde el 01.01.1989 EL, ES, P: 01.03.1992 Aut, SF, SU: 1.1.1994															
89/665/CEE Recursos de 21.12.1989 Vigente desde el 21.12.1991 Aut, SF, SU: 1.1.1994															
90/531/CEE Sectores excluidos de 17.09.1990 Vigente desde el 01.01.1993 ES: 01.01.1996 EL, P: 01.01.1998 Aut, SF, SU: 1.1.1994				E							E				
92/13/CEE Recursos sectores excluidos de 25.02.1992 Vigente desde el 01.01.1993 Aut, SF, SU: 1.7.1994 ES: 30.06.1995 EL, P: 30.06.1997				E							E				
92/50/CEE Servicios de 18.06.1992 Vigente desde el 01.07.1993 Aut, SF, SU: 1.7.1994															
93/36/CEE Suministros de 14.6.1993 Vigente desde el 14.06.1994 Aut, SF, SU: 1.7.1994															
93/38/CEE Sectores excluidos de 14.06.1993 Vigente desde el 01.07.1994 Aut, SF, SU: 1.7.1994 ES: 01.01.1997 EL, P: 01.01.1998				E	E						E				

Explicación de las abreviaturas:

	No comunicación o comunicación parcial de las medidas nacionales de ejecución (MNE)
	MNE comunicadas y verificadas; procedimiento de infracción por no conformidad incoado
	MNE comunicadas
E	Excepción concedida al Estado miembro